

INSTITUTO ALEMAN DE DESARROLLO

La política territorial de desarrollo productivo en Chile
Nuevas instituciones regionales y locales

Christian von Haldenwang
Cathrine Caspari
Philipp Knill
Nina Lutter
Katrin Nesemann
Merten Sievers
Nicola Wiebe

Estudios e informes 3/2001

Bonn 2001

©

Instituto Alemán de Desarrollo
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Teléfono (0228) 9 49 27-0 · Fax (0228) 9 49 27-130
DIE-Bonn@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-229-7

Prólogo

Este estudio fue elaborado por un grupo de trabajo del Instituto Alemán de Desarrollo (IAD). Agradecemos el interés y la ayuda prestada por numerosas personas e instituciones chilenas que contribuyeron al éxito del proyecto. En primer lugar queremos mencionar a las contrapartes oficiales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en Santiago y los Gobiernos Regionales de Tarapacá y del Bío-Bío. En particular, el trabajo conjunto con Claudio Elgueta, jefe de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional del Bío-Bío, y Juan Carlos Gallegos, jefe del Departamento de Fomento Productivo del Gobierno Regional de Tarapacá, tanto en la fase de preparación en Berlín como durante las once semanas en Chile, fue decisivo para la realización del proyecto.

Además, el éxito final de la estadía en Chile no hubiera sido posible sin la excelente colaboración de la CEPAL en Santiago. Gabriel Aghón, quien falleciera en julio del año 2000, siguió el proyecto desde un comienzo con gran interés y organizó la presentación final. Para él nuestro profundo agradecimiento. Por otra parte, contamos con el valioso apoyo logístico de Doris Thurau de la GTZ (Proyecto FOSIS-LUSO-GTZ) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Santiago, de la Secretaría Regional Ministerial de Economía en Iquique, de la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) en Arica y del Departamento de Ingeniería Civil Industrial de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Concepción.

Queremos también expresar nuestros agradecimientos a todas las personas entrevistadas, por la sinceridad y paciencia con las que respondieron a nuestras preguntas, y a nuestro auditorio en las presentaciones, por su interés e importantes aportes a las discusiones. Aquí en Alemania pudimos contar siempre con el apoyo y la crítica constructiva de nuestro co-relator Thomas Kampffmeyer del Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).

Finalmente, agradecemos el buen trabajo realizado por la traductora del presente estudio, Liliana Seelmann, en Santiago.

In memoriam Gabriel Aghón, colega y amigo

Bonn, abril de 2001

Contenido

Lista de abreviaturas

Resumen	I	
1	Introducción	1
2	Los conceptos de la política territorial de desarrollo productivo	3
2.1	La competencia entre territorios como competencia por calidad	4
2.1.1	Los factores propios del territorio	6
2.1.2	Instituciones y estructuras de incentivos	7
2.2	Desafíos para las instituciones de la política territorial de desarrollo	8
2.2.1	Descentralización y reforma administrativa	9
2.2.2	Planificación, coordinación y cooperación	13
2.2.3	El fomento productivo territorial	16
3	Condiciones marco para una política territorial de desarrollo en Chile	17
3.1	La estrategia chilena de crecimiento	18
3.1.1	Elementos de la estrategia chilena de crecimiento	18
3.1.2	Actuales condiciones económicas y regulatorias	21
3.1.3	Desafíos futuros	23
3.2	Lineamientos para la reforma territorial en Chile: el Desarrollo Productivo Regional (DPR) ²⁵	
3.3	Las instituciones de la política territorial de desarrollo en Chile	27
3.3.1	El nivel central	27
3.3.2	El nivel de las regiones y provincias	33
3.3.3	El nivel comunal	37
4	La política territorial de desarrollo regional y local en Chile	40
4.1	Las Regiones de Tarapacá y del Bío-Bío	41
4.1.1	La Región de Tarapacá	41
4.1.2	La Región del Bío-Bío	44
4.2	Descentralización y reforma administrativa	47
4.2.1	El estado actual de la descentralización	48
4.2.2	La desconcentración y las reformas internas de los Servicios	53
4.2.3	La modernización administrativa	53
4.3	Planificación, coordinación y cooperación	56
4.3.1	Planificación	56
4.3.2	Coordinación	60
4.3.3	Cooperación público-privada	63

4.4	El fomento productivo territorial	66
4.4.1	El problema de la información	66
4.4.2	Orientación a la demanda empresarial	67
4.4.3	La cooperación entre empresas	69
5	Recomendaciones	71
5.1	La necesidad de reformas en la política territorial de desarrollo en Chile	72
5.2	Implicancias para la cooperación internacional al desarrollo	75
	Bibliografía	79
	Anexo Lista de los entrevistados	83
	Cuadros	
Cuadro 1	La focalización de los fondos de ayuda de FOSIS	32
Cuadro 2	Los actores encargados del ordenamiento territorial	59
	Recuadros	
Recuadro 1:	Factores del territorio para la economía	6
Recuadro 2:	Indicadores del desarrollo en Chile	19
Recuadro 3:	Comparación por regiones (participación en %)	24
Recuadro 4:	Ministerios y Servicios relevantes para la política territorial de desarrollo	29
Recuadro 5:	Marco institucional del Gobierno Regional	34
Recuadro 6:	La estructura de la Administración Municipal	39
Recuadro 7:	Entrevistados, según sus funciones	41
Recuadro 8:	Composición de las decisiones sobre inversiones a nivel regional (1999)	50

ABREVIATURAS

AChM	Asociación Chilena de Municipalidades
AGIMA	Asociación Gremial de Industriales Manufactureros de Arica
AGPIA	Asociación Gremial de Pequeños Industriales y Artesanos
APEC	Asian Pacific Economic Cooperation
ASEXMA	Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados
ASIPES	Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Bío-Bío
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Comité de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCO	Consejo Económico y Social Comunal
CESPRO	Consejo Económico y Social Provincial
CIE	Centro de Información Empresarial
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONUPIA	Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile
CORDENOR	Corporación del Norte para Desarrollo e Integración
CORDES	Corporación de Desarrollo de la Región del Bío-Bío
CORE	Consejo Regional
COREMA	Comisión Regional del Medio Ambiente
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CORPARAUCO	Corporación de Adelanto y Desarrollo de la Provincia de Arauco
DIGEDER	Dirección General de Deportes y Recreación
DPR	Desarrollo Productivo Regional
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
EULA	Centro Universitario Internacional Europa Latinoamérica de Investigación y Formación en Ciencias Ambientales, de la Universidad de Concepción
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FCM	Fondo Común Municipal
FES	Fundación Friedrich Ebert
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOB	Free On Board
FOGAPE	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa
FONTEC	Fondo de Innovación Tecnológica
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GORE	Gobierno Regional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica)
IAD	Instituto Alemán de Desarrollo
IDR	Inversión de Decisión Regional
IDS	Inversión de Decisión Sectorial
ILO	International Labour Organisation

INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IRAL	Inversión Regional de Asignación Local
ISAR	Inversión Sectorial de Asignación Regional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAA	Junta de Adelanto de Arica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINECON	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MIPE	Micro y pequeña empresa
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MW	Megawatios
NAFTA	North-American Free Trade Agreement
NPM	New Public Management
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores
PDPR	Política de Desarrollo Productivo Regional
PDR	Presupuesto de Decisión Regional
PIB	Producto Interno Bruto
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano
PREMEX	Programa de Mejoramiento de la Gestión de Empresas Medianas
PROFOS	Proyectos Asociativos de Fomento
PYME	Pequeña y mediana empresa
RM	Región Metropolitana
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SECPLAC	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SERPLAC	Secretaría Regional Ministerial de Planificación
SOCABIO	Sociedad Agrícola del Bío-Bío
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UCR	Unidad de Control Regional
UPP	Unidad de Programas y Proyectos
UTM	Unidad Tributaria Mensual
ZOFRI	Zona Franca de Iquique

Resumen

Chile está perdiendo oportunidades de desarrollo, a causa de su estructura institucional centralizada y sectorial. Esto no significa que la economía chilena no tenga posibilidades de crecimiento en un futuro cercano, en la medida que se pueda ampliar la línea de crecimiento de la producción a base de recursos naturales (madera, pesca y minería). No obstante, el objetivo debiera ser estructurar el crecimiento sobre una base más amplia, desde la perspectiva territorial, sectorial y social, con el objeto de garantizar, también en el futuro, la competitividad y sustentabilidad del modelo económico chileno.

Esta meta se puede alcanzar a través del fomento de **la competencia por calidad** de los espacios económicos y las empresas. Para ello, se requiere de reformas institucionales adicionales en el país, tanto a nivel nacional, como regional y local. La política territorial de desarrollo, que influye sobre las condiciones marco para actividades empresariales, en este contexto adquiere, cada vez mayor importancia.

El presente estudio tiene por objeto analizar el estado y la dinámica de desarrollo, así como las futuras necesidades de reformas de las instituciones de la política territorial de desarrollo en Chile. Para ello, se apoya en resultados empíricos obtenidos entre febrero y abril de 2000 en dos regiones de Chile (I Región de Tarapacá y VIII Región del Bío-Bío) y en la capital Santiago. El estudio se centra en tres aspectos del cambio institucional, fundamentales para la política territorial de desarrollo regional:

- la descentralización de funciones, competencias y responsabilidad del gasto, en el contexto de una reforma administrativa;
- la planificación, la coordinación entre instituciones públicas y la cooperación público-privada; así como,
- el fomento productivo territorial y de la cooperación entre empresas.

La política territorial de desarrollo y la competencia por calidad: el marco conceptual

Los espacios económicos en los países en vías de desarrollo pueden beneficiarse de la globalización, especialmente, cuando no participan en la competencia por costos de producción más bajos, sino que desarrollan calidades específicas de localización para empresas de rubros estratégicos. Esto es válido, en particular, para los países más avanzados, entre los cuales figura Chile. La creación de características específicas de calidad hace necesario, más allá de las ventajas comparativas tradicionales de costos, mejorar el entorno para las actividades empresariales intensivas en la generación de valor, y promover, en forma específica, aquellos sectores, que cuentan con un gran potencial en el espacio económico correspondiente. En el presente estudio, dicha orientación se denomina **competencia por calidad**.

La política territorial de desarrollo que se orienta hacia esta visión, tiene por objeto lograr un desarrollo económico sobre una base amplia. Se parte de la premisa de que las exigencias y las condiciones de competitividad, dentro de una economía, no son iguales en todas partes y, por lo tanto, no pueden ser tratadas adecuadamente, sólo a través de los mercados, ni tampoco exclusivamente a través de instrumentos del Estado central. A diferencia del fomento productivo sectorial, la política territorial de desarrollo hace referencia a espacios económicos y persigue un enfoque integral, que contempla a las empresas de todo tamaño y que pretende combinar instrumentos del fomento productivo y de las exportaciones, de la política educacional y tecnológica, así como de la lucha contra la pobreza y del fomento del empleo.

Si se quiere atraer actividades con mayor generación de valor y crear nuevas cadenas de valor, el entorno social de las empresas resultará más determinante. La presión por ajustes sobre las instituciones se puede apreciar en tres niveles:

En primer lugar, **la administración pública** se ve sometida a una creciente presión para hacer frente a las nuevas exigencias del servicio con mayor eficiencia y efectividad, así como a los nuevos

modelos de gestión internos. Como reacción, se producen reformas administrativas, traspasándose competencias de gestión a los niveles regionales y locales y a las unidades inferiores, con el objeto de mejorar la proximidad al cliente y la orientación por resultados de la administración. Las regiones y los municipios asumen nuevas tareas de la política territorial de desarrollo. Dos aspectos primordiales de este proceso son la descentralización de responsabilidades de planificación, ejecución y gasto, así como la reforma administrativa según el modelo del *New Public Management*.

En segundo lugar, **los procesos de gestión política** deben adecuarse a las nuevas exigencias. En el marco de la integración en el mercado mundial, las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, están sujetas a un cambio radical. En este contexto, la nueva calidad de las relaciones entre los actores públicos y privados requiere de la utilización de nuevos instrumentos de gestión. De este modo, cada vez adquieren mayor importancia las visiones estratégicas, una mayor coordinación entre las instituciones públicas, así como, la cooperación entre actores públicos y privados, ya que contribuyen a reducir las deficiencias en materia de información y a movilizar los recursos existentes.

En tercer lugar, las instituciones deben ajustar **el fomento productivo** a las exigencias de la competencia por calidad y diseñar nuevos instrumentos. El fomento productivo territorial ofrece, en principio, dos ventajas: primero, está orientado más estrechamente a la demanda de las empresas que los enfoques sectoriales centralizados y, por consiguiente, se traduce en una mayor proximidad al cliente. Segundo, apunta a un encadenamiento más estrecho de las empresas de un espacio económico, haciendo referencia, no a empresas individuales sino a sistemas de producción. Estos son requisitos importantes para la aceleración de procesos de aprendizaje en las empresas y en la sociedad local.

La estrategia chilena de crecimiento

Chile es el país latinoamericano que lidera el proceso de apertura económica. Las medidas de liberalización y desregulación provocaron, a partir de mediados de los años setenta, una mayor presión por ajustes sobre los espacios económicos regionales y locales, e iniciaron un cambio estructural que, en un comienzo, significó grandes costos. A partir de 1985, el país experimentó una prolongada fase de crecimiento, registrando considerables éxitos en materia de indicadores macroeconómicos, en la superación del desempleo y en la disminución de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento aún no tiene una base amplia: en términos territoriales, sectoriales y sociales, se pueden observar grandes disparidades.

- En términos **territoriales**, se observa un desarrollo desigual de las regiones, especialmente por la falta de dinamismo de los espacios económicos periféricos y de las regiones del centro de Chile, en comparación con la Región Metropolitana.
- En términos **sectoriales**, se observa un crecimiento económico que, hasta ahora, no ha podido superar la dependencia de unos pocos productos basados en recursos naturales, ni tampoco la brecha entre la economía de exportación y la producción para el mercado nacional.
- En términos **sociales**, se observa una desigual distribución de ingresos y una fuerte segmentación del mercado laboral, lo que implica que los éxitos en la lucha contra la pobreza requieren de elevadas tasas de crecimiento.

En la actualidad, los principales **desafíos** económicos del país son: (1) la dinamización del desarrollo orientado al mercado mundial, en aquellas regiones y provincias con tasas de crecimiento económico por debajo del promedio; (2) la diversificación de las estructuras de producción y exportación; y (3) la mejoría de los ingresos y del empleo en el marco de un nuevo modelo de crecimiento. La recesión económica de 1998/1999, debido a la crisis asiática, hizo que los responsables de la toma de decisiones prestaran mayor atención sobre estos desafíos.

Las instituciones estatales de la política territorial de desarrollo

En Chile, la política territorial de desarrollo se realiza, principalmente, a través de **la burocracia ministerial** del Estado central, y de las instituciones sectoriales (los **Servicios**) que dependen de ésta. En este ámbito, se fijan los lineamientos del fomento productivo y del empleo y se controla la mayor parte de los recursos asignados. Hasta ahora, las regiones y los municipios, sólo cuentan con competencias y capacidades financieras limitadas para la ejecución de las políticas de desarrollo. Sin embargo, la tendencia del desarrollo institucional apunta, claramente, a un fortalecimiento de los niveles regionales y locales.

La mayoría de los Ministerios cuentan con un representante en los Gobiernos Regionales, el Secretario Regional Ministerial (SEREMI), que coordina los instrumentos y programas regionales de su Ministerio, pero que no posee responsabilidad del gasto. Además, existe un número considerable de **Servicios** que cumplen importantes funciones en el desarrollo productivo. Al respecto se pueden mencionar los siguientes:

- la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO);
- el Servicio de Cooperación Técnica (SERCO-TEC);
- el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS);
- el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE);
- la Agencia de fomento de las exportaciones ProChile;
- el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Todos los Servicios mencionados han instalado Direcciones Regionales. No obstante, en la regionalización de competencias y presupuestos, existen todavía claras diferencias. Con la decisión de asignar todos los recursos de fomento a través de las Direcciones Regionales, a partir del año 2000, FOSIS es el precursor de la descentralización

interna de los Servicios. También en las demás instituciones, los espacios de decisión de las representaciones regionales, se están ampliando cada vez más.

Regiones y municipios

En Chile existen trece **regiones**. El Gobierno Regional depende del Intendente, que es designado por el Presidente de la República. Desde 1996, los Gobiernos Regionales cuentan, de hecho, con una estructura administrativa propia. Los representantes regionales de los Ministerios (SEREMI) componen el Gabinete, el que, a su vez, asesora al Intendente. El órgano parlamentario es el Consejo Regional, cuyos integrantes son elegidos por los Concejales Municipales. El Consejo Regional es presidido por el Intendente.

Las **funciones** del Gobierno Regional comprenden la formulación e implementación de la política de desarrollo de la región. Entre éstas funciones figuran el diseño de una estrategia de desarrollo regional, la asignación de fondos de inversión, atribuciones en el ámbito de la planificación y del ordenamiento territorial, el fomento de la investigación, del desarrollo y del turismo, la distribución de los recursos financieros entre los municipios, para sus programas sociales propios, y el fomento de las artes y la cultura.

No obstante, las **competencias** para estas funciones, en gran medida, no están en manos de los Gobiernos Regionales o no lo están en forma exclusiva. Las tareas se realizan en conjunto con otras instituciones (Servicios, Ministerios sectoriales), que además, generalmente, están encargados de la planificación estratégica de los programas y de la supervisión técnica y administrativa de las medidas.

Los ingresos de los Gobiernos Regionales provienen de transferencias estatales. Prácticamente no cuentan con ingresos propios. Los fondos para inversiones son transferidos por el nivel central, a través de las siguientes cuatro modalidades:

- el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es el instrumento de financiamiento

más importante para las inversiones regionales. Este es asignado a las regiones de acuerdo a indicadores socioeconómicos y territoriales. Las regiones disponen de los recursos, dentro del marco de las regulaciones del nivel central;

- los Convenios de Programación fueron creados en 1996 y constituyen, en la actualidad, la segunda fuente de financiamiento más importante de las regiones. Se trata de acuerdos entre Gobiernos Regionales y Ministerios sobre el financiamiento de programas plurianuales. El cofinanciamiento por parte de las regiones se realiza con recursos del FNDR;
- la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) nació en 1992, para inversiones de infraestructura social y económica. El Ministerio competente define las líneas de los proyectos. La región selecciona los proyectos, pero no puede modificar el programa. Los flujos de recursos no son estables, ya que, año a año, son fijados por el nivel central;
- la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) fue creada en 1996. A diferencia de la ISAR, las regiones determinan los sectores y las comunas que reciben la inversión, mientras que los municipios proponen los proyectos.

Además, los 342 **municipios** son importantes responsables de la toma de decisión sobre la política territorial de desarrollo, ya que desde 1992, a través de la elección directa de Alcaldes y Concejales, han ganado en importancia política. Los municipios cumplen **funciones** en las áreas de educación y salud, contando para ello con recursos provenientes de transferencias desde el nivel central. Además, son responsables de algunos servicios comunales. Adicionalmente, en 1999, se les asignó a los municipios la función del fomento productivo local. Para este fin, las comunas elaboran planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Desde 1979, los municipios disponen de **fuentes de ingresos** propios limitadas. Las más importantes son: las patentes comerciales e industriales, el impuesto territorial y los permisos de circulación. De algunos ingresos se entrega una parte al Fondo

Común Municipal (FCM). Este fondo se distribuye luego a los municipios, de acuerdo a una pauta que considera el número de habitantes y el monto de los ingresos municipales. El 70% de los municipios recibe más dinero del FCM del que entrega a él. Además, los municipios pueden acceder a los recursos y fondos para proyectos de los Ministerios y Servicios. Una gran parte de las inversiones comunales, se financia a través de estos fondos. Los plazos, procedimientos y criterios de selección se diferencian mucho y las comunas tienen pocas posibilidades de influir sobre el diseño de los instrumentos de fomento.

Descentralización y reforma administrativa

En Chile, **la descentralización** no es un tema nuevo. Sin embargo, en los años noventa, el proceso de reformas experimentó un nuevo impulso. En la actualidad, las regiones y los municipios cuentan con mayores atribuciones para intervenir en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. Paralelamente a los cambios, se ha producido un intenso debate sobre la futura estructura del Estado chileno. No obstante, este debate aun no ha conducido a una estrategia integral de desarrollo institucional de las regiones y comunas. Las deficiencias se pueden observar, especialmente, en tres aspectos:

La falta de orientación territorial: la actual estructura sectorial y centralizada de las instituciones económicas, obstaculiza una coordinación más estrecha de los instrumentos a nivel local y regional. Los diversos grados de desconcentración de las instituciones involucradas, dificultan la comunicación y cooperación en proyectos concretos. A ello, cabe agregar que los actores regionales más importantes se encuentran en una situación de doble dependencia, tanto política como administrativa. Por un lado, tienen que responder a las instituciones regionales y, por otro, a las instituciones del nivel central.

Limitadas oportunidades de las regiones y los municipios para formular políticas en forma activa: la mayoría de las instituciones regionales y locales carecen de oportunidades para diseñar

políticas propias; en parte, por la falta de perfil político, y en parte, por la poca coherencia que existe en materia de tareas, competencias y responsabilidad del gasto. Las instituciones regionales tienen una base política débil, ya que ni el Intendente ni el Consejo Regional son elegidos en forma directa. Además, si bien a las regiones y a los municipios se les han encomendado nuevas funciones, sus competencias y la responsabilidad del gasto no se han ampliado en un grado equivalente.

La falta de incentivos para una política territorial de desarrollo: con frecuencia, para las instituciones sectoriales resulta más fácil defender su cuota de poder, que apostar a una mejor coordinación de sus decisiones sobre recursos. A su vez, las regiones no se benefician del éxito de las empresas en su territorio, en forma directa, dado que no obtienen ingresos por concepto de actividades empresariales. En general, sólo existen pocos incentivos económicos para una política territorial de desarrollo. Muchas comunas aun no han tomado suficiente conciencia sobre su rol en el desarrollo productivo local. A menudo, no cuentan con buenas informaciones sobre las actividades empresariales locales ni tampoco tienen ideas claras sobre el desarrollo comunal.

Para que los organismos públicos chilenos puedan estar a la altura de los desafíos de la política territorial de desarrollo, resulta indispensable **modernizar los aparatos administrativos**. En este ámbito, la disposición para efectuar reformas es grande. En los últimos años, todos los gobiernos de Chile han impulsado importantes reformas en esta dirección, especialmente, con la creación de los Gobiernos Regionales, con la descentralización interna de los Servicios y con la introducción de nuevos instrumentos de planificación e implementación de proyectos. No obstante, aun existe necesidad de reformas en las siguientes materias:

Problemas de comunicación: con frecuencia, los flujos de comunicación e información entre las instituciones públicas y sus grupos meta, así como entre diferentes instituciones o, incluso, dentro de ellas, adolecen de interferencias. La información no se divulga, porque se desconoce la demanda de

información existente, por la falta de canales de comunicación o, también, por celos políticos. A menudo, el número de instituciones o instrumentos de fomento es tan grande que no permite garantizar un adecuado flujo de información, toda vez que la orientación al cliente, de algunas instituciones del nivel central frente a los municipios y las regiones, aun es débil.

Problemas de eficiencia: en el área de los servicios económicos y de las regulaciones, se observa una falta de eficiencia: los procedimientos, tales como el otorgamiento de patentes, la realización de estudios de impacto ambiental y de planos reguladores o la formalización de empresas, siguen siendo muy complicados y demorosos. Otro problema es la falta de facultades sancionadoras por parte de las autoridades regionales y locales, por ejemplo, en la protección ambiental y de recursos naturales o en la inspección de las empresas.

Problemas de gestión: la transición desde una gestión burocrática por reglamentos hacia una gestión por resultados es un tema central del *New Public Management*. En el ámbito del desarrollo productivo, Chile ya tiene experiencia con la gestión de proyectos orientada hacia el *output*. No obstante, la gestión orientada al *outcome*, en la que el principal criterio de éxito son los impactos sociales de las medidas, está aun en ciernes. En la mayoría de los casos, los mecanismos de gestión no contienen componentes de impacto, ni menos de análisis integral de los efectos de los proyectos, a nivel territorial. Otro problema de gestión, lo constituye la falta de mecanismos de aprendizaje institucional. Sólo algunos Servicios han comenzado, hasta ahora, a diseñar dichos mecanismos. En particular, para las regiones, que en los hechos se encuentran en fase de formación, el aprendizaje institucional es un importante desafío.

Planificación, coordinación y cooperación

La planificación estratégica, entendida como una gestión indirecta del cambio estructural, orientada al mercado, es uno de los requisitos esenciales para aplicar políticas de desarrollo basadas en la competencia por calidad. Al respecto, en los

últimos años, se han creado en Chile nuevos instrumentos a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, saltan a la vista las siguientes deficiencias:

- la relación entre la planificación y la asignación de recursos es débil. Esto se debe, en primera instancia, a que los actores que realizan la planificación, con frecuencia, no tienen la responsabilidad presupuestaria;
- el sistema de financiamiento sectorial y centralizado de los fondos concursables, dificulta la implementación de una planificación estratégica territorial;
- la difusión y el efecto orientador de los planes y estrategias son bajos;
- la participación del sector privado, de la comunidad y del mundo académico, no es suficiente y es considerada poco satisfactoria por los involucrados; y,
- con frecuencia, los resultados de la planificación son poco concretos y se agotan en afirmaciones generales.

Una importante condición para una planificación estratégica ajustada a la realidad y a las necesidades económicas es **un ordenamiento territorial** moderno, que cree condiciones estables para inversiones públicas y privadas. Sin embargo, en muchos municipios no existen planos reguladores. En otros, están obsoletos o sólo cubren una parte de la superficie de la comuna. Con frecuencia, los planos nuevos se aprueban con gran retraso, dado que en la elaboración participan numerosas instituciones del nivel central y regional. Como consecuencia de estas deficiencias, se retrasan las inversiones privadas, se desvían a otros lugares o, incluso, se pierden por completo.

La coordinación entre las instituciones públicas, en general, ha mejorado notablemente en los últimos años. En especial, el intercambio regular de informaciones, los foros conjuntos de planificación y, aunque con menos frecuencia, las decisiones consensuadas sobre recursos y la ejecución conjunta de proyectos, son parte importante de la realidad institucional. En esta materia, las regiones se están convirtiendo en escenarios cada vez

más importantes de la coordinación. No obstante, muchas iniciativas se basan, fundamentalmente, en contactos personales o dependen, en gran medida, del grado de compromiso de cada una de las personas. La baja institucionalización de las relaciones entre los diferentes actores de la política territorial de desarrollo, así como la estructura centralizada y sectorial de la mayoría de las instituciones e instrumentos, dificultan la coordinación a nivel regional y comunal. Además, falta una coordinación multilateral sistemática y amplia, por parte de los diferentes actores sectoriales y territoriales.

En los últimos años, **la cooperación entre actores públicos y privados** en la planificación, la ejecución y el financiamiento de medidas, se ha convertido en un instrumento de desarrollo ampliamente tratado y aplicado mundialmente. El objetivo de esta cooperación es acelerar los procesos de desarrollo mediante una mejor e, idealmente, complementaria, movilización de recursos públicos y privados. También en Chile se han creado nuevos foros de carácter público-privado, en todos los niveles del sistema político. No obstante, la cooperación entre ambos sectores no es fácil en la práctica. La mayoría de los mecanismos existentes está fuertemente limitada en términos de alcance e impacto, por tres razones:

- faltan incentivos para la participación del sector privado. Con frecuencia, a raíz de la centralización financiera del Estado, los foros público-privados carecen de poder real;
- hasta ahora no existe en Chile una cultura de cooperación, ni dentro de las instituciones públicas ni entre los empresarios;
- el grado de organización social aun es bajo. Frecuentemente, las organizaciones sociales son poco representativas y sólo cuentan con escasos recursos técnicos y financieros.

El fomento productivo territorial

Un sólido flujo de información entre las instituciones de fomento y las empresas, es una condición importante para el fomento productivo orientado a la demanda. Sin embargo, en Chile es posible

constatar la existencia de dos tipos de problemas de información: por una parte, las instituciones desconocen la demanda de las empresas y, por otra, éstas no están lo suficientemente informadas sobre las ofertas de fomento. Esto último es válido, sobre todo, para el gran número de micro y pequeñas empresas.

Los instrumentos para **la identificación de la demanda**, por ejemplo, encuestas periódicas a empresas, aun se utilizan muy poco. Para muchos Servicios, las empresas que solicitan fondos para proyectos y las organizaciones ejecutoras constituyen las principales fuentes de información. Esto implica el riesgo de que las empresas postulen a proyectos que no corresponden efectivamente a sus necesidades reales, sólo con el fin de aprovechar los recursos de fomento disponibles. Otro riesgo es que sean siempre las mismas empresas, las que soliciten fondos.

Frecuentemente, las regiones y los municipios, como nuevos actores de la política territorial de desarrollo, no cuentan con la información suficiente sobre las actividades empresariales locales y, por lo mismo, no están en condiciones de actuar como organizaciones intermediadoras. Si bien existe un creciente interés en temas relativos al desarrollo productivo, sólo recientemente se están creando las estructuras institucionales pertinentes.

En Chile, existen diversos programas para promover **la cooperación entre empresas**. Esta contempla, tanto la cooperación horizontal entre competidores, como también la cooperación vertical, sobre la base de cadenas de valor (el fomento de redes de proveedores). No obstante, las empresas grandes y modernas, en su mayoría, no cooperan con otras empresas. Las razones de ello radican, primero, en la cultura empresarial individualista, segundo, en la falta de sistemas integrados de producción con alta generación de valor, y tercero, en la falta de instituciones intermediadoras, capaces de actuar en los respectivos territorios (asociaciones de empresarios, organismos públicos de fomento productivo).

También en el fomento de **la creación de nuevas empresas**, existe en Chile una gran deficiencia.

Hasta ahora, sólo se observan iniciativas aisladas. A su vez, éstas no están vinculadas a las políticas territoriales de desarrollo, no aprovechan en forma sistemática los potenciales productivos del territorio y, en la mayoría de los casos, tienen poca relación con los sistemas de producción existentes. Adicionalmente, no existen instrumentos para la facilitación de capital de riesgo e información ni para la comercialización de nuevos productos.

Recomendaciones

Como elemento central de la reforma del Estado chileno, el presente estudio recomienda un mayor **fortalecimiento** de las instituciones territoriales descentralizadas, en especial, a nivel **regional**. Pormenorizadamente, se hacen las siguientes recomendaciones:

- fortalecer los Gobiernos Regionales, sobre todo a través de elecciones directas;
- reformar la estructura institucional regional, a través de una mayor integración de las competencias sectoriales, en este nivel;
- profundizar la descentralización fiscal, fortalecer la base de recursos propios de las regiones y de los municipios, así como unificar los presupuestos sectoriales regionales;
- intensificar la coordinación entre las instituciones del desarrollo regional y local, ampliando las competencias técnicas de las regiones y la cooperación intercomunal;
- mejorar la proximidad al cliente y a la comunidad, por parte de la administración pública, y fomentar el aprendizaje institucional;
- mejorar la planificación estratégica y vincularla aun más, a la asignación de recursos;
- fortalecer las competencias técnicas y administrativas de las regiones y los municipios, en materia de ordenamiento territorial;
- intensificar la cooperación entre el sector público, el sector privado y las organizaciones sociales, en materia de política territorial de desarrollo;

- continuar fortaleciendo a las organizaciones sociales, empresariales y sindicales;
- desarrollar sistemas territoriales para la identificación de la demanda y mejorar la política de información de las instituciones de fomento;
- reforzar los incentivos para la cooperación horizontal y vertical entre empresas.

La política territorial de desarrollo y la cooperación internacional

Considerando la experiencia chilena, es posible identificar los siguientes puntos de apoyo para la cooperación internacional al desarrollo:

El fortalecimiento de las instituciones intermediadoras: las asociaciones de empresarios, las cámaras y las organizaciones de la sociedad civil, deben ser reforzadas en su función intermediadora entre mercado y política, por un lado, y entre Estado y sociedad, por el otro. Asimismo, son actores claves para acelerar los procesos de aprendizaje y para promover las cooperaciones entre empresas. La cooperación al desarrollo, aquí se puede activar a través de ofertas de capacitación y asesoría, apoyando el fortalecimiento y la reforma de estas organizaciones intermediadoras.

La descentralización: las políticas territoriales de desarrollo productivo confían en las ventajas de la descentralización. En este contexto, más allá de las asesorías específicas, la cooperación al desarrollo debiera actuar sobre la formulación y ejecución de programas integrales y coherentes de la modernización institucional. El principio de subsidiariedad, la unidad de funciones, competencias y responsabilidad del gasto, así como la orientación hacia el cliente, constituyen los ejes determinantes de la asesoría en este campo.

El fortalecimiento de los niveles regionales y locales: con frecuencia, los niveles político-administrativos jerárquicamente inferiores, carecen del *know-how* necesario para formular una política territorial de desarrollo efectiva. La capacitación en métodos e instrumentos de la planificación, es un importante punto de apoyo para superar las

deficiencias existentes. También aquí es importante que las experiencias e innovaciones alcancen a un conjunto de instituciones lo más amplio posible. Por la misma razón, se le debiera atribuir mayor importancia a la creación de sistemas de aprendizaje institucional.

El fomento de la micro y pequeña empresa para la profundización de cadenas de valor: los países en vías de desarrollo se ven ante el desafío de mejorar la competitividad de los territorios y las empresas y, *al mismo tiempo*, ampliar la base del crecimiento en términos de ingreso y de empleo. Un punto de partida fundamental es el fomento a la micro y pequeña empresa. A través de asesorías a las instituciones de fomento, proyectos de capacitación profesional y la cooperación científico-técnica, se puede contribuir a fomentar la creación de recursos humanos y acelerar los procesos sociales de aprendizaje.

Cuando se trata de la creación de estructuras eficientes y orientadas a los grupos meta, es necesario proceder en forma sistémica. Por lo mismo, la transición, desde la cooperación a través de proyectos específicos hacia la formulación de programas integrados, es un paso positivo y se debiera implementar rápidamente. En este caso, lo importante es conjugar un trabajo más enérgico de planificación estratégica, a nivel central, con mayores iniciativas de cooperación entre proyectos existentes. En este sentido, Chile ofrece buenas oportunidades para una cooperación igualitaria, basada en procesos de aprendizaje mutuos.

1 Introducción

La globalización implica nuevas exigencias para los territorios¹ que pretenden posicionarse en la división internacional del trabajo: a través de la liberalización del comercio exterior y la desregulación de los mercados de bienes y de capitales a nivel nacional, los sistemas productivos se ven sometidos a la competencia internacional, de un modo más directo. Cada vez están más integrados en las relaciones económicas internacionales y en cooperaciones regionales transfronterizas. De esta manera, la política territorial de desarrollo, orientada a espacios económicos regionales, se ha convertido en un importante quehacer en todos los niveles políticos.

La progresiva apertura de las economías hacia el mercado mundial, el aumento del comercio internacional y la creciente movilidad de los capitales de inversión, tienen un doble efecto sobre los procesos de desarrollo a nivel regional. Por una parte, conllevan una competencia más intensa de los territorios por capitales de inversión. Por otra parte, intensifican la presión por ajustes sobre las economías regionales. Las posibilidades de desarrollo de un país dependen, fundamentalmente, de cómo éste responda a esos dos desafíos:

El aumento de **la competencia entre territorios** por capitales de inversión puede contribuir a acelerar el necesario cambio estructural. Sin embargo, también implica el riesgo de una competencia destructiva (*race to the bottom*): si las regiones practican el *dumping* en materia de impuestos y derechos y compiten reduciendo las normas ambientales y laborales, a largo plazo estarán limitando sus posibilidades materiales y regulatorias, para diseñar el cambio estructural en forma activa. En caso de producirse entre territorios una competencia por subvenciones, dentro de un mismo país, disminuirán los beneficios de las inversiones para la sociedad en su conjunto.

La presión por ajustes como consecuencia de la apertura económica, crea incentivos para una modernización más rápida del sector productivo. No obstante, también puede conducir a la consolidación de ventajas comparativas tradicionales, que se apoyan, básicamente, en la dotación pre-existente de recursos. Precisamente, para las regiones con un bajo nivel de desarrollo tecnológico, esto podría llevar a una concentración permanente en productos basados en recursos naturales de escasa generación de valor agregado. Como posibles consecuencias de lo anterior se pueden mencionar: una sobreexplotación de recursos naturales, una baja capacidad de generación de empleo e ingresos, así como una insuficiente diversificación del abanico de productos. No es posible promover la modernización industrial y tecnológica a través de una integración meramente reactiva a la división internacional del trabajo.

Frente a esta situación, una política territorial de desarrollo que actúe sobre las condiciones marco para las actividades empresariales, para cada región en particular, adquiere mayor importancia. Las regiones en los países en vías de desarrollo pueden beneficiarse de la globalización, especialmente cuando, en su calidad de territorio, no participan en la competencia por subsidios, sino que, a través de **calidades específicas**, pueden desarrollar determinados perfiles productivos. Los beneficios obtenidos por esta política son más sostenibles en el tiempo si se desarrollan potenciales que van más allá de las ventajas comparativas tradicionales, fomentando con ello una **competitividad dinámica**.

En el presente estudio se describe dicha orientación empleando el término **competencia por calidad**. La política territorial de desarrollo productivo orientada a la competencia por calidad, aspira a alcanzar un desarrollo económico más amplio. Su objetivo directo es mejorar cualitativamente las condiciones del entorno empresarial de un espacio económico y crear ventajas específicas del territorio sobre la base de recursos endógenos. A diferencia del fomento productivo sectorial, la política territorial de desarrollo se refiere explícitamente a espacios económicos y persigue un enfoque integral, que abarca a empresas de todo tipo y

1 Entendemos por "territorio" un espacio económico que se caracteriza por relaciones empresariales que se estructuran en torno a sistemas productivos.

que apunta a articular los instrumentos del fomento productivo y de la exportación, de la política educacional y tecnológica, así como de la lucha contra la pobreza y del fomento del empleo.

Chile es el país latinoamericano que lidera el proceso de apertura económica. Las amplias medidas de liberalización y desregulación provocaron, a partir de mediados de los años setenta, una mayor presión por ajustes sobre los espacios económicos regionales y locales, iniciando un cambio estructural que, en un comienzo, significó grandes costos. A partir de 1985, el país experimentó una prolongada fase de crecimiento, registrando considerables éxitos en materia de indicadores macroeconómicos, en la superación del desempleo y en la disminución de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento aún no tiene una base amplia: en términos territoriales, sectoriales y sociales, se pueden observar grandes disparidades que contribuyen a la vulnerabilidad de la economía chilena.

- En términos territoriales, las disparidades pueden apreciarse en el desarrollo desigual de las regiones,² sobre todo en la falta de dinamismo de los espacios económicos periféricos y de las regiones del centro de Chile, en comparación con la Región Metropolitana.
- En términos sectoriales, las disparidades se reflejan en un crecimiento económico que, hasta ahora, no ha podido superar la dependencia de unos pocos productos basados en recursos naturales, ni tampoco la brecha entre la economía de exportación y la producción para el mercado nacional.
- En términos sociales, las disparidades se expresan en una desigual distribución de ingresos y en una fuerte segmentación del mercado laboral, lo que implica que los éxitos en la lucha contra la pobreza requieren de constantes tasas de crecimiento elevadas.

2 Aquí cabe observar que en Chile el término “región” se utiliza para referirse a la división político-administrativa, por debajo del nivel central, mientras que en el debate internacional “región” suele describir un espacio económico que puede revestir una gran diversidad de formas y extensiones.

Como se demostrará en el presente estudio, las deficiencias en el ámbito institucional constituyen un obstáculo decisivo para las iniciativas de la política territorial de desarrollo que apuntan a una ampliación de la base de crecimiento. En la actualidad, Chile está perdiendo oportunidades de desarrollo, a causa de su estructura institucional centralizada, sectorializada y parcialmente segmentada. Para poder beneficiarse de las ventajas de un crecimiento con una mayor orientación a la competencia por calidad, se requieren reformas institucionales adicionales.

En los últimos años, el denominador común en los procesos de modernización, tanto en los países miembros de la OCDE como en los países semi-industrializados, ha sido la creación de instituciones de desarrollo económico regional y local. También en Chile se advierte esta tendencia: el interés por la modernización institucional no sólo ha aumentado considerablemente a nivel central, sino también a nivel regional y local. Actualmente, la política chilena se orienta a nuevos conceptos de la gestión política descentralizada, de la reforma administrativa y del fomento productivo. La superación de ciertas incoherencias en la estructura institucional es una de las principales tareas asumidas por el nuevo gobierno de la Concertación.³

El presente estudio tiene por objeto analizar el estado y la dinámica de desarrollo actuales, así como las futuras necesidades de reformas de las instituciones chilenas de la política territorial de desarrollo. Para ello, se apoya en resultados empíricos obtenidos entre febrero y abril de 2000 en dos regiones de Chile (de Tarapacá y del Bío-Bío) y en la capital, Santiago. El estudio se centra en tres aspectos del cambio institucional, fundamentales para la política territorial de desarrollo regional:

1. **La descentralización** de funciones, competencias y responsabilidad del gasto, en el contexto de la reforma administrativa: ¿de qué ca-

3 No obstante, es importante hacer notar que la presente investigación se realizó con anterioridad a las nuevas iniciativas de descentralización impulsadas por el gobierno del Presidente Lagos.

pacidad de acción disponen las instituciones de desarrollo a nivel regional y local? ¿Se fortalece esta capacidad mediante una política coherente de descentralización y de modernización administrativa?

2. **La planificación estratégica, la coordinación y la cooperación:** ¿existe una gestión territorial del cambio estructural a nivel regional y local? ¿Qué iniciativas de coordinación existen entre las instituciones públicas? ¿Cómo cooperan los actores públicos y privados en temas relativos a la política territorial de desarrollo?
3. **El enfoque territorial del fomento productivo:** ¿la política regional y local del fomento productivo responde a las necesidades? ¿Los instrumentos escogidos contribuyen a la integración de empresas en los sistemas de producción?

El **Capítulo 2**, que sigue, aborda los conceptos de la política territorial de desarrollo regional, dando los argumentos por los cuales la competencia entre territorios debiera ser una competencia por calidad. Se describe lo que significa la competencia por calidad y cuáles son las exigencias que ésta trae consigo para las instituciones de la política territorial de desarrollo.

El **Capítulo 3** trata las condiciones marco para una política territorial de desarrollo en Chile. El punto de partida es la estrategia chilena de crecimiento, las condiciones marco económicas y jurídicas y los futuros desafíos que resultan de éstas. Se esbozan los lineamientos políticos y las visiones que guiaron la política territorial de desarrollo a nivel central, regional, provincial y local.

El **Capítulo 4** presenta los resultados del estudio empírico realizado en las regiones y a nivel central. Después de una descripción introductoria de ambas regiones, se abordan los tres aspectos centrales: la descentralización y la reforma administrativa, la coordinación y la cooperación, así como el fomento productivo territorial.

El **Capítulo 5** describe, en forma sucinta, el estado de la política territorial de desarrollo a nivel

regional y local y las necesidades de reforma institucional en Chile. Posteriormente, se discuten las áreas de acción hacia las que podría dirigirse la cooperación alemana al desarrollo y los proyectos de política territorial de desarrollo de ésta, sobre la base de los resultados obtenidos en el estudio.

2 Los conceptos de la política territorial de desarrollo productivo

Este capítulo esboza el debate acerca de los conceptos de la política territorial de desarrollo. En primer lugar, se pregunta qué clase de competencia entre territorios debiera tener lugar. Para ese efecto, se contrastan las dos opciones estratégicas: competencia por calidad y competencia de costos, y se fundamenta el por qué la política de desarrollo territorial debiera orientarse a la competencia por calidad (Capítulo 2.1). En base a ello, se analiza cuáles son los desafíos que surgen de la competencia por calidad para las instituciones de la política territorial de desarrollo (Capítulo 2.2).

El objetivo de la política territorial de desarrollo consiste en acrecentar las actividades económicas desde una perspectiva económica espacial. Como se dijera al comienzo, la existencia de nuevas condiciones para la integración en los mercados mundiales presupone, con frecuencia, un radical cambio estructural. La política territorial de desarrollo tiene por objeto gestionar este cambio estructural, mejorando las condiciones para las empresas establecidas, atrayendo inversiones externas y promoviendo la creación de nuevas empresas. Normalmente, esto ocurre mediante la articulación de instrumentos nacionales, así como regionales y locales. El peso específico de cada nivel, depende del tamaño del país y de la diferenciación territorial de éste.

El marco regulatorio está dado, principalmente, a través de las políticas tributarias, económicas y de comercio exterior, así como a través de la legislación sobre la competencia de las empresas, la propiedad y los contratos, del Estado nacional. La política educacional y tecnológica, al igual que los instrumentos nacionales del fomento productivo y

de las exportaciones, permiten crear incentivos para las inversiones y modernizaciones de las empresas.

Ahora bien, la política territorial de desarrollo parte del supuesto de que las exigencias y las condiciones de un desarrollo orientado a la competitividad, dentro de una economía, no son iguales en todas partes y, por lo tanto, no pueden ser tratadas adecuadamente, sólo a través de instrumentos de mercado, ni tampoco exclusivamente a través de instrumentos del Estado central. En este sentido, las funciones típicas de las instituciones de la política territorial de desarrollo a nivel regional y local son:

- desarrollar visiones estratégicas para el cambio estructural de los territorios;
- asumir competencias de planificación y ordenamiento territorial;
- gestionar políticas de localización y crear sistemas de información sobre localizaciones, zonas industriales, etc.;
- ocuparse del marketing para los territorios y de atraer nuevas empresas;
- coordinar y ejecutar medidas de infraestructura (en particular, del transporte y de las comunicaciones);
- fomentar el comercio exterior y apoyar el establecimiento de cooperaciones entre empresas a nivel suprarregional;
- fomentar y asesorar la creación de empresas, incluyendo la facilitación de capital de riesgo;
- ocuparse de la transferencia de *know-how* para la reestructuración de las empresas; y,
- gestionar proyectos, en el marco de programas de desarrollo regionales.⁴

2.1 La competencia entre territorios como competencia por calidad

Las regiones o los países no compiten entre sí de la misma manera que las empresas:⁵ el éxito de una región no implica, necesariamente, el fracaso de otra. Un país no queda fuera del mercado en el caso de que fallen sus políticas de desarrollo, tal como ocurriría tratándose de una empresa. Como así mismo, parece obvio que la dinámica de desarrollo de un territorio determinado no depende exclusivamente del comportamiento de las empresas individuales, sino más bien de la capacidad del *conjunto* de su sistema productivo para estimular y atraer inversiones, generar innovaciones y mejorar las condiciones para la actividad empresarial. En este sentido, es posible afirmar que los territorios compiten por inversiones, innovaciones y soluciones.

Pues bien, la competitividad de los territorios se puede mejorar a través de diferentes estrategias. El espectro de posibilidades oscila entre la competencia por calidad, por una parte, y la competencia por costos de producción, por otra.

La **competencia por calidad** apunta al mejoramiento de las condiciones para actividades productivas de mayor valor agregado, ya que a largo plazo estas presentan mejores oportunidades de desarrollo. Dentro de esta lógica, se identifican los rubros estratégicos con mayores potencialidades en el territorio y se crean ventajas específicas para el desarrollo de ellas. Se trata de profundizar las cadenas de valor existentes y de crear nuevos sistemas productivos, movilizándolo y potenciando los recursos endógenos del territorio. No obstante, a diferencia de conceptos como el *community development* de los años 60 y 70, la competencia por calidad no aboga por un desarrollo autárquico del territorio, sino que, por el contrario, pretende mejorar las condiciones para una mayor inserción de aquel en la economía global. Por esta razón, un elemento fundamental de la competencia por calidad consiste en imprimir una mayor dinámica a los procesos de aprendizaje e innovación.

4 Véase Haldenwang (2000), pág. 14.

5 Para una crítica del concepto de competitividad nacional, véase Krugman (1996), págs. 3-23.

El lado opuesto del espectro estratégico para los territorios se encuentra en la **competencia por costos de producción**, a través de subvenciones y de estándares sociales, laborales y ambientales más bajos. Esta estrategia apunta, principalmente, a mejorar las condiciones generales para inversiones externas. En determinadas condiciones, la competencia por costos también puede llevar a mayores tasas de crecimiento económico. Sin embargo, la competencia por calidad es más ventajosa para un territorio, por las siguientes razones:

- a largo plazo, los bajos estándares sociales, laborales y ambientales son perjudiciales para la **calidad de la localización**, porque amenazan la sustentabilidad del crecimiento y obstaculizan una política proactiva de gestión territorial;
- la competencia por subvenciones merma **los presupuestos** del sector público y, por lo mismo, sus posibilidades de llevar a la práctica una política territorial de desarrollo orientada al bien común;
- a través de una mejor comunicación y cooperación entre los actores de un espacio económico, la competencia por calidad crea las condiciones para **innovar** en forma continua y facilita la adaptación flexible a las nuevas condiciones del desarrollo;
- además, promueve la asimilación de los **impulsos de modernización externos**, como por ejemplo, en la forma de transferencia tecnológica, aprovechando una red más extensa de comunicaciones;
- a través de la profundización y la diversificación de las cadenas de valores, la competencia por calidad contribuye a activar nuevas fuentes de **empleo e ingresos** y a superar la dependencia de unos pocos bienes de exportación;
- mediante el fomento de redes de producción sobre la base de las cadenas de valor, la com-

petencia por calidad ayuda a la **integración** de estructuras económicas heterogéneas.⁶

Las dos perspectivas descritas no se encuentran en la realidad en forma pura. En la práctica, la política territorial de desarrollo tendrá elementos de la competencia por calidad y también de la competencia de costos. Sin embargo, no cabe duda alguna que en el marco de la integración al mercado mundial, los países latinoamericanos, entre ellos Chile, se han orientado más bien a la visión de la competencia de costos.⁷ En la mayoría de los casos este comportamiento fue apropiado en un comienzo o, simplemente, no había otra alternativa realista, teniendo en cuenta el gran rezago de productividad de las economías latinoamericanas, la radicalidad del cambio estratégico de desarrollo y la debilidad de las instituciones de la economía de mercado. No obstante, por las razones mencionadas, resultaría importante que en “la segunda fase de ajuste”⁸, de la que tanto se habla, la política territorial de desarrollo se acercara más a la competencia por calidad.

La competencia por calidad tiene por objeto mejorar el entorno empresarial. Por esta razón, a continuación, hablaremos de **los factores del territorio**, sugiriendo una posible categorización (2.1.1). Enseguida, nos abocaremos al tema del rol de **las instituciones**, dentro de la política territorial de desarrollo. Daremos una definición del término instituciones utilizado y estudiaremos el aporte de las mismas al desarrollo económico regional, con una base más amplia (2.1.2).

6 Por estructuras económicas heterogéneas entendemos grandes disparidades económicas dentro de un territorio, en particular, la coexistencia desvinculada de una economía de exportación moderna con una producción tradicional dentro del mercado nacional.

7 Véase la discusión del “Nuevo Modelo Económico” de América Latina en World Development, Vol. 28, N° 9, sobre todo Reinhardt / Peres (2000) y Ramos (2000).

8 Véase por ejemplo Naím (1994); Pastor / Wise (1999).

2.1.1 Los factores propios del territorio

“Los factores del territorio son las características que dan cuenta del atractivo de un lugar o una región para las decisiones de inversión por parte de las empresas establecidas o que quieran establecerse.”⁹ Entre los factores de un territorio se pueden distinguir factores duros y blandos. Los factores duros son aquellos relacionados directamente con los costos de producción, tales como los costos de transporte y la proximidad a los mercados. Tradicionalmente, éstos son el centro de atención en el debate sobre la atractividad de los territorios. Sin embargo, en la actualidad al elegir una localización, las empresas consideran también los factores blandos, relacionados con las empresas y las personas (ver Recuadro 1). Esto es válido especialmente para empresas innovadoras e intensivas en tecnologías y conocimiento.

Si se pretende atraer actividades con una mayor generación de valor y crear nuevas cadenas de valor, el entorno social de las empresas resultará más determinante. Desde luego, los factores duros de un territorio, como el nivel salarial y la infraestructura, juegan un papel crucial, pero la política territorial de desarrollo no debe centrarse exclusivamente en éstos. Más bien, es importante elaborar una oferta que represente una combinación específica de factores duros y blandos, dirigida a determinados rubros.¹⁰ Entre éstos figuran, en especial, el acceso a informaciones relevantes para los sectores, el intercambio con institutos de investigación, la disponibilidad de servicios empresariales y la calidad de la administración pública, la creación de perfiles profesionales específicos, como asimismo, las visiones e incentivos, que permitan crear un ambiente en el que sea posible la cooperación entre empresas y organismos públicos.

Recuadro 1: Factores del territorio para la economía		
Factores duros	Factores blandos (relacionados con las empresas)	Factores blandos (relacionados con las personas)
Proximidad a los mercados de proveedores y de venta	Entorno económico (local/ regional, calidad y disposición de la administración pública)	Vivienda / Condiciones habitacionales
Infraestructura de transporte	Imagen de la ciudad/región	Calidad del medio ambiente
Mercado de trabajo (cuantitativa y cualitativamente)	Contactos dentro del rubro, posibilidades de comunicación y cooperación	Infraestructura educacional
Oferta y costos de localizaciones	Universidades / Instituciones de investigación y desarrollo	Infraestructura social
Costos energéticos y ambientales	Ambiente innovador ^a de la región	Ofertas de recreación
Impuestos y derechos	Capacidad de las asociaciones económicas	Atractivo de la ciudad / región
Ofertas de fomento		
<p>a El “ambiente innovador” dice relación con el debate sobre redes regionales de producción y distritos industriales. Este término describe un entorno “que es capaz de asumir los cambios necesarios a raíz de la globalización, ejecutar proyectos y dar impulsos a los sistemas de producción locales relacionados con éste” (Maillat 1998, pág. 3).</p>		
Fuente: Meyer-Stamer (1999), pág. 7.		

9 Meyer-Stamer (1999), pág. 6.

10 Véase Scott (1998), pág. 94 y sgtes.; Meyer-Stamer (1999); Haldenwang (2000).

2.1.2 Instituciones y estructuras de incentivos

El término “instituciones” se refiere, tanto a las reglas permanentes de la interacción social, política o económica, como a las estructuras organizativas en las que se plasman dichas reglas.¹¹ Las instituciones crean incentivos positivos y negativos que influyen sobre la elección de preferencias por parte de los actores, por ejemplo, en el contexto de decisiones sobre inversiones. Las instituciones canalizan los procesos de toma de decisión y determinan si las decisiones serán relevantes para la acción. Finalmente, también castigan el incumplimiento de los acuerdos adoptados. En el contexto de las decisiones sobre cooperaciones, esto puede ser una condición necesaria para la disposición a participar por parte de los actores involucrados.

El desarrollo económico regional debe tener por finalidad el aumento del bienestar de una región. Originalmente, el *welfare economics* partía de la premisa de que el principio de la competencia, en conexión con una asignación y definición clara de los derechos de propiedad, conllevaba la asignación óptima de los factores de producción.¹² Esta teoría se basa, entre otros, en los supuestos de información completa, ausencia de costos de transacción y mercados plenamente competitivos. Sin embargo, en la práctica, entre los actores económicos existen desequilibrios en materia de información, se generan costos de transacción y la competencia se encuentra limitada en muchos mercados. El haber incluido esto en la teoría económica ha sido un mérito importante de la Nueva Economía Institucional. Actualmente, existe un amplio consenso sobre el hecho de que una gestión del desarrollo económico, orientado al bien común, no se puede lograr únicamente mediante los mercados. En este contexto, las instituciones de la política territorial de desarrollo apuntan a:

- eliminar o, al menos, disminuir los desequilibrios en materia de información,
- reducir los costos de transacción para las empresas,
- promover la competitividad de empresas y territorios, mediante la creación de efectos externos positivos, y
- gestionar el desarrollo económico sobre la base de objetivos políticos.

Disminuir desequilibrios de información: la incertidumbre es una característica esencial de los cambios estructurales. El conocimiento mutuo de visiones y planes de las empresas establecidas y del sector público es, bajo estas condiciones, un factor que no se puede omitir en las decisiones sobre inversiones e innovaciones empresariales. Las deficiencias en materia de información se pueden reducir a través de las instituciones, por ejemplo, mediante bancos de datos o estándares de calidad, los que hacen más transparentes las ofertas existentes y su calidad.

Reducir los costos de transacción: los costos de transacción se originan durante el intercambio de bienes y servicios entre actores económicos, por ejemplo, cuando se debe recabar información sobre mercados y clientes (costos iniciales), cuando se cierran contratos (costos contractuales) o cuando se debe garantizar el cumplimiento de los acuerdos (costos de control). Con frecuencia, estos costos se pueden reducir considerablemente a través de instituciones económicas, por ejemplo, mediante la facilitación de información sobre mercados, a través de convenciones sobre la elaboración de contratos o por medio de instituciones que garanticen su cumplimiento. Otra posibilidad para reducir los costos de transacción es la integración vertical (redes de proveedores) u horizontal (cooperación entre competidores - *coopetition*) de empresas. También en este caso, las instituciones intermediadoras asumen, con relativa frecuencia, una importante función gatilladora y reguladora.

Crear externalidades positivas: los efectos externos se producen cuando la actuación de un agente económico tiene repercusiones positivas (o

11 Kochendörfer-Lucius / van de Sand (2000), pág. 96.

12 Al respecto, véase Brücker (1996), págs. 146-156; Chang (1996), págs. 7-54.

negativas) sobre terceros ajenos, que no le generan beneficios (o costos) al agente económico que ha intervenido. Las externalidades positivas pueden desencadenarse, por ejemplo, a través de impulsos de innovación provenientes de aglomeraciones de empresas (*spill overs*). Un caso especial de externalidades tiene lugar en materia de conocimientos y capacitación: con frecuencia, los conocimientos técnicos no pueden ser adquiridos como producto terminado en el mercado, ya que son también resultado de competencias personales, experiencia práctica y procesos de aprendizaje. La difusión de conocimientos tecnológicos puede tener lugar a través de diseños institucionales adecuados, cuando mediante una garantía de reciprocidad, se logra motivar a las empresas para que difundan los resultados de los procesos de aprendizaje. “La sombra del futuro”, es decir, la expectativa (apoyada institucionalmente) de cooperaciones futuras, genera confianza, condición necesaria para la cooperación.¹³

Un ejemplo típico de externalidad negativa es la sobreexplotación del medio ambiente que no se refleja en costos para la empresa, pero que afecta las posibilidades de desarrollo de otras. Ordinariamente, esto es un problema del aprovechamiento común de los bienes públicos – la llamada *tragedy of the commons*.¹⁴ Sólo con la ayuda de las instituciones se pueden internalizar las externalidades negativas. Este es un aspecto de especial relevancia para el desarrollo sustentable.

Gestionar el proceso de desarrollo: orientar el desarrollo a objetivos políticos requiere de una gestión a través de instituciones y estructuras de incentivos. Por ejemplo, no es posible alcanzar objetivos de distribución solo a través de una gestión de competencia. En el caso de una desigual distribución inicial de recursos, de no realizarse correcciones, existe la posibilidad de que aumenten continuamente los desequilibrios durante un período más largo. Los espacios económicos con una tasa de desempleo elevada y un nivel tecnológico bajo, se ven especialmente afectados por

esta tendencia (emigración de profesionales calificados, fuga de capitales).

También el encadenamiento de empresas, sobre la base de cadenas de valor, requiere del apoyo de instituciones, que promuevan y garanticen la cooperación. Por ejemplo, para las grandes empresas puede ser más beneficioso exportar materias primas que proveer insumos a la industria manufacturera nacional. No obstante, el beneficio general para la región podría ser mayor con una profundización de las cadenas de valor.

2.2 Desafíos para las instituciones de la política territorial de desarrollo

En el Capítulo 2.1 se examinaron las razones por las que la competencia entre territorios debiera estructurarse como competencia por calidad, y la importancia que tienen los factores propios del territorio y las instituciones, en este contexto. Claramente, se vio que la competencia por calidad impone mayores exigencias a las instituciones públicas: éstas deben ampliar y mejorar sus prestaciones a las empresas y otros actores del territorio. Los consiguientes impulsos de modernización inciden sobre tres dimensiones diferentes de la estructura institucional:

En primer lugar, **la administración pública** se ve sometida a una mayor presión, al tener que encarar nuevas exigencias de servicios con más eficiencia y efectividad, así como nuevos modelos internos de gestión. Como respuesta, se producen reformas administrativas, con el traspaso de competencias de gestión a los niveles subnacionales. Las regiones y los municipios asumen nuevas atribuciones de política territorial de desarrollo. Dos aspectos primordiales de este proceso son: la descentralización de responsabilidades de planificación, implementación y presupuesto, así como la reforma administrativa según el modelo del *New Public Management* (Capítulo 2.2.1).

En segundo lugar, **los procesos de gestión política**, también deben adecuarse a las nuevas exigencias, especialmente en lo que atañe a la coordinación y cooperación de los diferentes actores. Como

13 Véase Ocampo (1998), pág. 19.

14 Véase por ejemplo Best (1990), pág. 239.

consecuencia de lo anterior, surge un nuevo tipo de relaciones entre actores públicos y privados, promoviendo nuevos instrumentos de gestión. De este modo, la planificación estratégica y la coordinación entre instituciones públicas, por un lado, y actores públicos y privados, por otro, adquieren cada vez mayor importancia, dentro del cambio estructural (Capítulo 2.2.2).

En tercer lugar, las instituciones deben adecuar el **fomento productivo** a las exigencias de la competencia por calidad y diseñar instrumentos vinculados al territorio. El enfoque territorial del fomento productivo ofrece, en principio, dos ventajas: primero, facilita la orientación a la demanda de las empresas y, por consiguiente, conlleva una mayor proximidad al cliente. Segundo, promueve la cooperación y el encadenamiento de las empresas dentro de un espacio económico (Capítulo 2.2.3).

2.2.1 Descentralización y reforma administrativa

Las nuevas exigencias a la política territorial de desarrollo, descritas en los párrafos anteriores, también imponen nuevas tareas a las entidades políticas subnacionales y a la administración pública. Las regiones y los municipios son actores claves de la política territorial de desarrollo. Su capacidad de integrar a los actores, de internalizar costos y beneficios de las prestaciones, de emplear los instrumentos de política territorial de desarrollo y de gestionar estratégicamente el desarrollo, resulta determinante para el éxito o fracaso de la política territorial de desarrollo productivo. De allí la necesidad de que la modernización administrativa avance en dos direcciones:

- **la descentralización** de responsabilidades de planificación, implementación y presupuesto, debe fortalecer la autonomía y la flexibilidad, así como la orientación territorial de las unidades subnacionales y ampliar su área de competencia;
- en cuanto a la gestión interna de las administraciones, el *New Public Management* enfatiza tres elementos: primero, la gestión por

resultados, en lugar de la tradicional gestión burocrática por reglamentos; segundo, la orientación hacia el cliente; tercero, la incorporación de elementos de la competencia de mercado para mejorar la eficiencia.

Objetivos, posibilidades y limitaciones de la descentralización

Aproximadamente, desde hace dos decenios la descentralización es un *leitmotif* de la reforma institucional en los países en vías de desarrollo. El término describe el traspaso de competencias y responsabilidades políticas, fiscales y/o administrativas a las unidades políticas subnacionales.¹⁵ Los principales lineamientos políticos de los procesos de descentralización son: el principio de **la subsidiariedad**, que exige que las decisiones político-económicas se tomen en el nivel más bajo, en el cual se pueden internalizar los costos y los beneficios generados, y el principio de **la unidad de funciones, competencias y responsabilidad del gasto**, que exige que las tareas, las competencias para asumirlas y los recursos para la ejecución de éstas, se encuentren radicadas en una sola mano.

Desde luego, en la práctica, la descentralización no hace referencia a una estrategia claramente diseñada o a una secuencia pre-establecida de medidas individuales, sino a un conjunto de reformas que, según las posibilidades y los requerimientos, se pueden relacionar de muy diversas maneras. Las medidas van desde la simple **privatización** de servicios, originalmente estatales, pasando por **la desconcentración** de competencias administrativas desde el nivel central hacia entidades regionales y locales, hasta llegar a **la descentralización política**, es decir, el traspaso de competencias políticas y responsabilidad del gasto, junto a mecanismos de legitimación, hacia las unidades políticas subnacionales. La descentralización política y fiscal adquiere especial importancia, ya que en este caso el nivel central traspasa la obligación de rendir cuentas políticas y la responsabilidad financiera (*accountability*) a las

15 Véase Burki / Perry / Dillinger (1999), pág. 3.

unidades subnacionales, mientras que, habitualmente, en los procesos de desconcentración, se conservan las antiguas jerarquías.¹⁶

A continuación, se recapitulan los argumentos a favor y en contra de la descentralización, y se mencionan los factores que pueden contribuir, en lo sustancial, al éxito de una estrategia de descentralización.

- El argumento **a favor** de la globalización, que es citado probablemente con más frecuencia, lo constituye el esperado **aumento de eficiencia**, debido a la competencia entre diferentes estructuras de incentivos locales.
- Además, las estructuras descentralizadas posibilitan una mayor **especificidad** de las prestaciones en relación a las necesidades y preferencias del grupo meta correspondiente, ya que, en este ámbito, en materia de información, las entidades públicas locales tienen una ventaja frente al nivel central.
- Por otra parte, la reducción resultante de los **costos de transacción** permite optimizar la eficiencia administrativa.
- Tampoco se debe minimizar la mayor **participación** política en los niveles inferiores. En este caso, los ciudadanos tienen un mejor acceso a las estructuras de decisión, se ven afectados más directamente por las decisiones políticas y administrativas y, por ello, con frecuencia también están mejor informados.¹⁷
- A su vez, más participación supone un mayor grado de obligación de **rendir cuenta** por parte de los actores políticos, lo que favorece, tanto la efectividad como la eficiencia.

Sin duda, la descentralización también implica riesgos. Los siguientes **seis argumentos en contra de la descentralización**, son los que se mencionan con mayor frecuencia:

- al mantenerse las funciones en el nivel central, se pueden obtener **economías de escala** en la producción de bienes y servicios;
- determinados servicios deben prestarse a un nivel superior para **evitar externalidades negativas no deseadas** (por ejemplo, seguridad nacional, estabilización macroeconómica);¹⁸
- la descentralización implica el riesgo de una **pérdida de control y gestión** administrativa y política. En el caso de la descentralización fiscal, se restringe el control del nivel central sobre los ingresos y egresos y, eventualmente, las posibilidades de este último para manejar los grandes problemas macroeconómicos;
- la descentralización supone la existencia de municipios y regiones con elevadas **capacidades** técnicas y de gestión, lo que no siempre se da en la realidad;
- la descentralización pone en riesgo la **uniformidad** de la oferta de servicios dentro del territorio nacional, a menos que existan mecanismos de compensación (fondos comunes, transferencias, estándares mínimos);
- además, la descentralización puede, eventualmente, fomentar o profundizar **el desequilibrio social y/o regional**.

Independientemente de la motivación que exista detrás de la descentralización (a menudo, es simplemente el necesario ajuste a realidades políticas o económicas), el tema de fondo es si se logran obtener los beneficios esperados, mediante una determinada estrategia de descentralización, sin exponerse a sufrir los riesgos descritos. Los siguientes **factores** pueden ser determinantes para el éxito:

Un importante elemento de muchos procesos de descentralización (como en Chile) es el fortalecimiento o la creación de **instituciones** que se conviertan en “dueños” del proceso y que lo impulsen a partir de sus propios intereses. Este es el caso, por ejemplo, cuando del fortalecimiento de los municipios surgen nuevos actores políticos (alcal-

16 Banco Mundial (1999), pág. 108.

17 Véase Oates (1999), pág. 1138.

18 Ibid., pág. 1121.

des elegidos en forma directa), que posteriormente interceden en favor de la profundización del proceso de reformas.

Otra condición para el éxito, la constituye el hecho de que – fiel al principio de subsidiariedad – el nivel superior sólo debe asumir las funciones, cuando los niveles inferiores no estén en condiciones de asegurar el otorgamiento del servicio. Además es importante que las responsabilidades por los servicios estatales hayan sido definidas en forma clara y transparente, según el principio de la unidad de atribuciones, competencias y recursos.

En un sentido contrario, el *error* típico en que se incurre es sobrecargar a las comunas con funciones políticas o administrativas, sin asignarles los recursos financieros necesarios para ello. En general, **el financiamiento** de las prestaciones a nivel subnacional es de gran importancia. La extensa discusión académica sobre la descentralización fiscal¹⁹ se ocupa de problemas, tales como la relación óptima entre la recaudación comunal propia y las transferencias centrales, o el tema de qué tipo de impuestos y a qué nivel pueden imponerse, para evitar externalidades negativas.

Mientras que la recaudación tributaria propia del nivel subnacional fomenta el *ownership* (el sentido de responsabilidad), los recursos externos del nivel central o interregionales pueden servir para compensar las externalidades y las disparidades entre regiones. Con un régimen presupuestario que apunte en forma unilateral a la recaudación tributaria propia o a las transferencias del nivel central, se corre el riesgo de crear sistemas de incentivos que no se corresponden con las exigencias de la competencia por calidad.

Finalmente, cualquier forma de descentralización requiere de un proceso de ajuste por parte de las unidades administrativas subnacionales (pero también de las centrales). Estas deben asumir tareas enteramente nuevas, obtener nuevas fuentes de

ingresos, administrar presupuestos más grandes o manejarse con nuevas estructuras políticas. Deben satisfacer nuevos requerimientos, como por ejemplo las exigencias de proximidad al cliente y de orientación territorial, flexibilidad y mayor autonomía. Los conceptos para **la reforma administrativa** correspondiente se discuten en la actualidad, especialmente, sobre la base del término *New Public Management*.

Las reformas administrativas según el enfoque del *New Public Management* (NPM)

En forma similar al concepto de descentralización, el término anglo-americano “*New Public Management*” no está estrictamente definido. No hace referencia a una concepción claramente formulada, sino más bien a una serie de experiencias de buenas prácticas para la modernización de la administración, que fueron en su origen diseñadas, principalmente, en los países anglosajones y escandinavos, así como en los Países Bajos. Dependiendo del lugar y de las circunstancias, su aplicación puede tener variantes. Dentro de las medidas discutidas figuran, aparte de la mencionada descentralización de atribuciones, competencias y responsabilidad del gasto, otros tres elementos centrales: la gestión por resultados, la orientación hacia el cliente y la introducción de elementos de competencia de mercado.²⁰

Una de las principales exigencias de los nuevos modelos de gestión y del NPM es la transición desde la gestión por reglamentos hacia **la gestión por resultados**. Esto significa que el impacto de la acción administrativa se convierta en criterio decisivo de calidad, en lugar de la gestión burocrática que enfatiza el cumplimiento de las reglas (legalidad, regularidad, productividad). La gestión por resultados tiene por objeto mejorar la efectividad y eficiencia de la actuación administrativa. En países como Alemania, se le da mucha importancia a la incorporación de elementos de contabilidad empresarial (por ejemplo, mediante centros de costos). Esto permite establecer la cantidad de

19 Véase por ejemplo Aghón / Krause-Junk (1996); Aghón / Edling (1997); De Mello (2000); Bird (2000).

20 Véase Damkowski / Precht (1998a), pág. 15 y sgte.

recursos necesarios para la generación de cada una de las prestaciones (“productos”) administrativas y facilita la comparación de costos. La gestión por resultados es también una posible respuesta a la pérdida del control político sobre las unidades políticas y administrativas a nivel subnacional, en un proceso de descentralización.

Un instrumento de control orientado a los resultados es **la gestión por convenios**: un convenio es “un acuerdo por escrito entre dos partes sobre los resultados que deben alcanzarse, dentro de un plazo definido, con un presupuesto determinado.”²¹ Se distingue entre convenios externos (entre la ciudadanía y el Concejo Municipal, entre el Concejo Municipal y la administración, entre la administración y los productores externos) y convenios internos (entre el nivel superior de la administración y las unidades técnicas, entre diferentes unidades técnicas o entre directivos y funcionarios).²² Para redactar dichos convenios, los actores involucrados, deben, primero, definir claramente los “productos” (o paquetes de prestaciones) y los objetivos de su actuación, para luego ponerse de acuerdo sobre los resultados esperados.

Otro elemento central del *New Public Management* es **la orientación al cliente y/o a la comunidad**. Sobre todo, esto significa, en primer lugar, un cambio de mentalidad: desligarse de una administración autoritaria, que entiende al ciudadano como un “peticionario”, para convertirse en un ente público de servicios. Las medidas importantes incluyen, por ejemplo, la creación de *first stop agencies* u “oficinas ciudadanas”, que sirven como lugar de consulta inicial para cualquier trámite administrativo y que, posteriormente, lo remiten a las oficinas competentes; o las *one-stop agencies*, centros comunales para ciudadanos, en las que pueden resolverse todos los asuntos administrativos comunales en un solo lugar, según el principio “todo en una mano”.

Para poder garantizar dicho servicio al cliente, se requiere de una reorientación de los flujos de trabajo, un *work-flow management*, además del cambio de conducta en la administración. Es decir, los flujos también deben diseñarse con una orientación hacia los resultados, deben estar orientados a la lógica de producción de las prestaciones y a las necesidades de los clientes, en lugar de reflejar las estructuras administrativas tradicionales.

Finalmente, para mejorar la eficiencia de la actuación administrativa se discute acerca de la incorporación de diversos **modelos de competencia** entre diferentes entidades. En el caso de la competencia de mercado, los proveedores públicos compiten directamente con los privados. Esto es una opción, especialmente para el área técnica y de infraestructura, y constituye un objetivo explícito de muchas privatizaciones parciales. En cambio, la competencia “de simulación de mercados” es apropiada donde la privatización no es posible. En lugar de ello, se realizan tests de mercado o se hace competir a proveedores públicos entre ellos (eventualmente, también proveedores *non-profit*), obligándolos de esta manera, a crear perfiles institucionales (por ejemplo, universidades).²³

Nuevas exigencias a la política y a la gestión administrativa

La modernización del sector público, para los efectos del *New Public Management*, impone mayores exigencias de liderazgo a las autoridades políticas y administrativas. Aunque parezca paradójico, debido a las exigencias considerablemente mayores a la gestión política, los Estados descentralizados necesitan de un nivel central fuerte y competente que tome en serio su propia **accountability**.²⁴ Este principio se mantiene en los niveles inferiores.

La gestión orientada hacia el impacto, a través de la gestión por convenios y la descentralización

21 Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 16.

22 Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 18 y sgte.

23 Véase Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 20 y sgtes.

24 Véase Shah (1998), pág. 12 y sgte.

fiscal, debiera estar basada en los principios de transparencia, cooperación y confianza. Aparte de ello, hay tres factores que inciden en las probabilidades de éxito de la modernización administrativa: competencias de planificación estratégica, una clara distribución de tareas entre los diferentes niveles administrativos y políticos y finalmente, una gestión estratégica de recursos humanos.

A la **planificación estratégica**, de la que se derivan las metas políticas y operacionales globales, se le asigna un rol principal. Por esta razón, en el proceso de reforma no debieran descuidarse los objetivos estratégicos a largo plazo, para favorecer los resultados operacionales de corto plazo. Además, se debe pensar en una relación equilibrada de resultados cuantitativos y cualitativos. Para manejar conflictos de objetivos, de muy probable ocurrencia, es importante establecer bien las prioridades políticas.²⁵

La **distribución de tareas** entre las unidades subnacionales y el nivel central, debe estar claramente definida. La transparencia de esta distribución y su implementación consecuente, permiten reducir la inseguridad y facilitan los procesos descentralizadores.²⁶

En muchos casos, a través de la descentralización se estimulan numerosas innovaciones a nivel local o regional. Para que éstas no sean sólo soluciones puntuales y, eventualmente, puedan hasta provocar la fragmentación administrativa, es importante crear mecanismos de **aprendizaje institucional**. Las ofertas de capacitación, el intercambio de funcionarios o la creación de redes horizontales de comunicación, son posibles iniciativas para una mayor capacidad de aprendizaje e innovación dentro de la administración pública.

En la discusión sobre la descentralización y la reforma administrativa, raras veces se le atribuye suficiente importancia a las exigencias en **la gestión de recursos humanos**. Para que el traspaso de responsabilidades hacia los niveles inferiores sea exitoso, es imprescindible que existan medidas intensivas de capacitación y sistemas de incentivos en aplicación.²⁷ La gestión por resultados y la filosofía de la orientación al cliente, imponen grandes exigencias a la motivación de los funcionarios. Los directivos deben estar familiarizados con los instrumentos de la gestión por convenios y con las reuniones individuales con los funcionarios. La nueva flexibilidad requiere de medidas de apoyo, como modelos alternativos de carreras y una gestión estratégica de recursos humanos previsoras, que responda a la nueva realidad. En definitiva, no es posible lograr el objetivo de participación activa del cliente y del ciudadano en los procesos administrativos, sin un mayor involucramiento de los funcionarios. También para ello es necesario elaborar nuevos modelos.²⁸

2.2.2 Planificación, coordinación y cooperación

La planificación, la coordinación y la cooperación de los actores públicos y privados adquieren importancia como instrumentos, cuando se trata de adecuar la gestión política a las exigencias de la competencia por calidad: (1) la planificación estratégica constituye la base de una política territorial de desarrollo a largo plazo. Comprende la elaboración de visiones para el desarrollo futuro de un territorio, la planificación plurianual de presupuestos e inversiones públicas y la creación de una base de ordenamiento territorial para las inversiones públicas y privadas. (2) Para mejorar la coherencia de las políticas sectoriales es necesaria la coordinación de las diferentes instancias públicas que actúan sobre un territorio. (3) Además, con la cooperación entre actores públicos y privados puede mejorar la efectividad de la plani-

25 Véase al respecto Naschold / Oppen / Wegener (1998), pág. 13.

26 Un tema recurrente en la distribución de tareas es, por ejemplo, si en el caso de endeudamiento de las unidades subnacionales el nivel central irá en su ayuda con un *bail-out*. Véase al respecto World Bank (1999), pág. 112.

27 Véase Damkowski / Precht (1998b), pág. 490.

28 Véase al respecto Koch (1998); Holzrichter / Lappé (1998).

ficación e implementación de la política territorial de desarrollo y la focalización hacia ventajas específicas del territorio.

Planificación

El desarrollo, incluido el de las empresas orientado al mercado (mundial), no depende sólo de procesos de mercado, sino que también de la gestión política y administrativa. Esto es válido, especialmente, cuando el cambio estructural exige a los actores de un determinado territorio, cambiar las pautas de desarrollo y las rutinas, lo cual suele implicar altos grados de incertidumbre. **Las visiones estratégicas** influyen en el desarrollo de un territorio y en las decisiones sobre inversiones, tanto, por parte de las empresas, como de los actores públicos, cumpliendo funciones de orientación, motivación y coordinación:

- cumplen funciones de **orientación**, en tanto abren determinados horizontes de percepción, de pensamiento y de decisión, descartando otros;
- cumplen funciones de **motivación**, en tanto atraen a los actores, no sólo como seres racionales, sino que también activan los potenciales afectivos;
- cumplen funciones de **coordinación**, en tanto intermedian entre las diferentes formas de percibir y pensar de los actores y facilitan el entendimiento entre ellos.²⁹

Las visiones muestran de qué forma un territorio o una región podría llegar a desarrollarse y, al mismo tiempo, esbozan posibilidades de cómo estas ideas pueden implementarse. Dierkes y Marz llaman a esto la conexión de lo que se considera “deseable”, por una parte, y “posible”, por otra.³⁰

No obstante, las visiones no son siempre innovadoras. Tampoco conllevan necesariamente un cambio estructural. Por el contrario, también pue-

den consolidar estructuras tradicionales u obstaculizar procesos de aprendizaje. De esta manera, en el marco del desarrollo, no sólo se trata de formular nuevas visiones, sino que, sobre todo, de superar obstáculos cognitivos e institucionales, plasmados en las visiones existentes. Por esta razón, primero es importante impulsar procesos de formulación política de visiones y, en caso necesario, encauzarlos y, segundo, incorporar actores de diferentes sectores sociales, que puedan aportar conocimientos e intereses desde diferentes perspectivas.

Además, una importante condición para la planificación del desarrollo es **el ordenamiento territorial**. Este fija el marco para la actividad económica, toda vez que los planes de ordenamiento territorial son de vital importancia para las decisiones sobre inversiones, por parte de las empresas. El ordenamiento territorial no constituye sólo la base de la planificación estratégica, sino que también facilita la consecución de los objetivos estratégicos y de planificación, en las decisiones sobre recursos e inversiones. Este es un aspecto muy importante, porque una planificación estratégica sin compromisos formales y transparentes, por parte de los actores involucrados, no tiene mayor trascendencia para el desarrollo productivo. Por lo mismo, los actores públicos que participan en la planificación estratégica debieran tener competencias presupuestarias, además de las competencias en materia de ordenamiento territorial. En una situación que se caracteriza por estructuras centralizadas de ordenamiento territorial y de presupuesto, una planificación estratégica descentralizada, no tiene mucho sentido.

Coordinación

Otro elemento de la política territorial de desarrollo regional y local es la coordinación entre las instituciones públicas, ya que ésta permite mejorar la coherencia de las diferentes políticas con miras a objetivos estratégicos. Los Estados modernos se caracterizan por contar con instituciones económicas diversificadas y, con relativa frecuencia, segmentadas. Durante la transición desde el fomento productivo sectorial hacia una política terri-

29 Véase Dierkes / Marz (1998), págs. 378 - 381.

30 Ibid., pág. 379.

torial de desarrollo, la coordinación de las diferentes instituciones es un paso necesario. En este contexto, las entidades subnacionales (comunas y regiones) adquieren cada vez mayor relevancia. Las funciones de coordinación comprenden

- el intercambio de información en relación a las líneas de trabajo, instrumentos y proyectos,
- la formulación de criterios de fomento y procedimientos uniformes,
- la planificación en conjunto y la coordinación de proyectos, y
- la ejecución y el financiamiento conjunto de proyectos.

Cooperación público-privada

La cooperación entre actores públicos y privados apunta a aunar intereses y recursos, de tal modo que se generen beneficios para ambas partes. En efecto, por parte de los actores públicos y privados existen diferentes intereses que pueden incentivarlos a participar en una cooperación:

Las instituciones públicas están interesadas en la cooperación con actores privados, principalmente por tres razones: primero, sirve para identificar la demanda; segundo, moviliza recursos desde el sector privado; tercero, facilita la implementación de políticas, porque aumenta el grado de aceptación de ellas.

En cambio, los principales intereses de las **empresas** privadas son, por un lado, maximizar utilidades y, por otro, reducir la incertidumbre generada por el cambio estructural político y económico. La cooperación con el sector público trae aparejados tres tipos de beneficios: en primer lugar, las empresas pueden influir en los procesos de decisión y, por consiguiente, mejorar las condiciones de las inversiones propias. En segundo lugar, las empresas pueden adaptar su estrategia al territorio y sus características, en forma más efectiva. En tercer lugar, las empresas pueden beneficiarse directamente de la imagen del territorio, por ejemplo, para su publicidad.

En lo que respecta a **otros actores** de la sociedad civil, como por ejemplo, los sindicatos o las organizaciones medioambientales, éstos están interesados en influir en la gestión política del cambio estructural, para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los grupos a los que representan.

Lo importante para una cooperación exitosa entre actores públicos y privados, es lograr que confluyan estos intereses diversos y, sólo en parte, complementarios, de tal manera que se produzca **una situación win-win**, en la que se beneficien todos los involucrados. Esto se puede lograr cuando ambas partes hacen distintos aportes que pueden ser aprovechados recíprocamente. Por ejemplo, los actores públicos pueden definir el marco institucional para la cooperación y proporcionar información, infraestructura y recursos. A su vez, los actores privados pueden aportar capacidad de gestión y *know-how* técnico, así como capital de inversión. Por su parte, los actores sociales pueden ampliar el horizonte de planificación y, por consiguiente, extender el beneficio de la política territorial de desarrollo a toda la comunidad. Además, aportan *know-how* y poder de convocatoria. Una condición para que se genere una situación *win-win* es que se puedan evitar los efectos de arrastre.³¹ Además, corresponde garantizar que los intereses de bien común, que deben ser defendidos por las instituciones públicas, puedan articularse e imponerse en el proceso de cooperación.

En la política territorial de desarrollo se pueden distinguir tres **formas** de cooperación público-privada: (1) la cooperación estratégica, en la que participan actores privados en las instancias estatales de coordinación y planificación. Esta cooperación puede tener lugar informalmente y sin mayores regulaciones; (2) el cofinanciamiento y la ejecución conjunta de proyectos, así como (3) la asignación de concesiones a empresas privadas, para la prestación de determinados servicios. Las últi-

31 El efecto de arrastre describe el impacto que produce “el pago de subvenciones o, en general, de incentivos financieros, en los casos en que, sin un incentivo adicional, de todas maneras se produciría el cambio de conducta deseado, parcial o totalmente” (Gabler, Diccionario de Economía (1997), pág. 2640).

mas dos formas se basan casi siempre en convenios o contratos formales.

2.2.3 El fomento productivo territorial

En muchos casos, la competencia por calidad hace necesaria la reforma del fomento productivo existente, en pro de una coordinación más intensiva entre las instituciones locales y regionales de desarrollo. En particular, el fomento territorial integrado de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), puede jugar un importante rol en la profundización de las cadenas de valor y en la diversificación de la base de exportación. Para aprovechar mejor los potenciales locales y regionales, la política territorial de desarrollo debiera:

- apuntar a que las instituciones e instrumentos existentes se orienten hacia la demanda de las empresas, y
- promover la cooperación entre empresas.

La orientación hacia la demanda de las empresas es una condición previa para poder dirigir los instrumentos de fomento hacia los objetivos estratégicos. Para ello, se requiere de información precisa sobre el sector empresarial en el territorio correspondiente, así como de sistemas para la identificación de la demanda y de instrumentos para la evaluación de las líneas de fomento. Especialmente en los países en vías de desarrollo existen, con frecuencia, cuellos de botella en materia de información entre los empresarios y las instituciones de desarrollo: por una parte, las instituciones públicas, a menudo, no cuentan con suficiente información sobre la demanda de las empresas. En esta materia juega un papel, entre otros, el tamaño del sector informal. Por otra parte, las empresas no están al tanto de las posibilidades de fomento disponibles.

Un mejor flujo de información facilita la focalización de los instrumentos de fomento y mejora su eficiencia y efectividad. La identificación de la demanda de las empresas se hace más fácil por la proximidad de las instituciones locales y regionales con los actores económicos en el territorio, ya

que aquí se pueden aportar los conocimientos existentes y recopilar los datos necesarios, con mayor facilidad. Como factor adicional, se requiere de una evaluación sistemática de los instrumentos utilizados, con el fin de poder adaptarlos y mejorarlos en forma continua. De este modo, se pretenden impulsar procesos de aprendizaje institucional.

En la actualidad, el debate sobre las ventajas de **la cooperación entre empresas**, gira en torno al concepto del *cluster*. Los *clusters* son concentraciones geográficas de empresas, en la mayoría de los casos, de un determinado rubro, que se benefician de la concentración espacial:

*“A cluster is defined as a sectoral and geographical concentration of enterprises. [...] Once such a concentration exists, [...] external economies are likely to arise, notably from the emergence of suppliers who provide raw materials and components, new or second-hand machinery and spare parts; or the emergence of a pool of wage workers with sector-specific skills.”*³²

En ocasiones, el término *cluster* se restringe a aquellas concentraciones que cuentan con una infraestructura institucional diferenciada, relaciones intensivas de cooperación y redes horizontales de empresas. Generalmente, son **las ventajas de la aglomeración** las que determinan el punto de partida para la creación de *clusters*. Estas son las ventajas de costos que se producen cuando varias empresas se establecen en un mismo lugar geográfico,³³ beneficiándose de:

- **bajos costos de transacción:** las empresas reducen sus costos dada la proximidad espacial, una mejor oferta de infraestructura y servicios, y el encadenamiento de los actores económicos. Eventualmente, se crean instituciones específicas que permiten reducir aun más los costos de transacción;

32 Humphrey / Schmitz (1996), pág. 1863.

33 Véase Scott (1998), pág. 81.

- **spillovers de información:** dada la proximidad espacial y la interacción con otras empresas, éstas obtienen conocimientos (por ejemplo, sobre innovaciones de productos), lo que genera externalidades positivas para ellas, sin que tenga lugar una transacción directa;³⁴
- **mercados diferenciados:** a consecuencia de la concentración espacial se crean, a nivel local, mercados laborales con perfiles específicos de calificación, así como mercados especializados de proveedores y consumidores.

En el caso de las ventajas de aglomeración, se distingue entre economías de urbanización y economías de localización. **Las economías de urbanización** se producen cuando empresas de diferentes sectores se concentran en un sólo lugar (por ejemplo, en áreas metropolitanas). **Las economías de localización** tienen lugar cuando se concentran empresas de un rubro determinado. La creación de *clusters* se basa, en la mayoría de los casos, en **economías de localización**.³⁵

Las experiencias con *clusters*, como por ejemplo en la “Tercera Italia”,³⁶ son un indicativo de que un mayor encadenamiento de las empresas y una mayor cooperación con instituciones públicas, puede tener efectos positivos para la competitividad. Por esta razón, la política territorial de desarrollo debiera aprovechar los potenciales de los *clusters* existentes, para profundizar las cadenas de valor regionales, en función de la competencia por calidad, y crear ventajas específicas del territorio. Para ello, es importante lograr una maximización de las externalidades positivas y una minimización de los costos de transacción. En este sentido, las instituciones de la política territorial de desarrollo pueden estimular la actuación conjunta de los empresarios, por ejemplo, la participación en ferias de exposición, la capacitación de personal,

la compra de insumos o el diseño de productos en común.

Precisamente en países con una baja cooperación entre empresas, las instituciones de la política territorial de desarrollo pueden jugar un importante rol: por una parte, cumplen una función de intermediario entre las empresas y promueven la cooperación y el encadenamiento de éstas. Por otra, crean condiciones legales, de infraestructura y administrativas, confiables y apropiadas, contribuyendo a la generación de confianza, lo que constituye un recurso vital para la cooperación entre empresas.

Con todo, debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de los *clusters* y empresas existentes. Si bien las concentraciones de empresas ofrecen ventajas de aglomeración, en muchos casos, no cuentan con aquellas instituciones y relaciones interempresariales que posibilitan, sin más, un amplio encadenamiento, según la visión de la competencia por calidad. Por ello, con frecuencia, se requiere tanto de instrumentos que promuevan la cooperación sobre la base de cadenas de valor (cooperación vertical, encadenamiento), como de instrumentos que incentiven la cooperación entre las empresas que compiten (cooperación horizontal, *cooperation*).

Considerando la creciente desregulación y liberalización de los mercados, es necesario que la cooperación entre empresas no surja exclusivamente de actividades locales o regionales, sino que se oriente también hacia afuera, a fin de aprovechar las oportunidades de exportación y los conocimientos externos, mantener la competitividad a nivel internacional y posibilitar cooperaciones interregionales.

3 Condiciones marco para una política territorial de desarrollo en Chile

En el capítulo anterior se dieron a conocer los conceptos y ventajas de una política territorial de desarrollo orientada a la competencia por calidad,

34 Véase Amin (1989).

35 Véase Haldenwang (2000), pág. 10.

36 La expresión “Tercera Italia” se emplea para describir el noroeste de Italia (Emilia Romana y regiones colindantes), a diferencia del triángulo industrial Milano-Génova-Turín (“Primera Italia”) y del sur de Italia (“Segunda Italia”, Mezzogiorno).

y se plantearon los desafíos que surgen de ello, para las instituciones de la política territorial de desarrollo. En los siguientes párrafos se analizarán las condiciones marco de la política territorial de desarrollo en Chile. Para ello, se describirán, en primer lugar, los rasgos generales de la estrategia chilena de crecimiento y la necesidad de reformas que de ella resulta (3.1). A continuación, se esbozarán las líneas de orientación de las reformas de la política territorial de desarrollo en Chile bajo el gobierno de Frei (3.2) y se darán a conocer las instituciones existentes de la política territorial de desarrollo a nivel nacional, regional y local (3.3).

3.1 La estrategia chilena de crecimiento

Chile es considerado el país del milagro económico neoliberal de América Latina. Desde mediados de los años ochenta y hasta la crisis asiática, cuyos efectos alcanzaron a Chile en 1998, el producto interno bruto creció en forma continua, con un promedio de 7 % al año; desde 1994, la tasa inflacionaria se mueve por debajo del 10 %.³⁷ Por consiguiente, comparado con los demás países latinoamericanos, Chile ocupa una posición de liderazgo. Además, el porcentaje de pobreza, en relación a la población total, disminuyó de un 38,6 % en 1990 a un 21,7 % en 1998.³⁸

Sin embargo, el crecimiento económico ha tenido lugar principalmente sobre la base de productos de poca elaboración. Chile depende fuertemente de la exportación de materias primas y de productos a base de éstas, así como de los precios inestables de éstos en el mercado mundial. La baja de ingresos por concepto de exportaciones, a consecuencia de la crisis asiática, pusieron en evidencia

esta dependencia.³⁹ Además, en materia de desarrollo, el crecimiento agudizó más bien las diferencias entre las regiones. También la distribución de ingresos entre los grupos sociales todavía sigue siendo desigual, como asimismo el acceso a la educación. El mercado laboral se caracteriza por un gran porcentaje de trabajos inestables, con insuficiente cobertura de la seguridad social.⁴⁰ Las inversiones privadas se concentran en unos pocos rubros y actividades, prioritariamente en la minería y en la industria manufacturera de materias primas.⁴¹

Teniendo en cuenta que la realidad y las estrategias macroeconómicas nacionales definen el marco de las iniciativas para mejorar la competitividad de Chile y sus regiones, éstas serán estudiadas más detalladamente a continuación. En primer lugar, se darán a conocer los elementos de la estrategia de crecimiento de Chile (3.1.1) y se hará un resumen de los procesos actuales en las áreas políticas de relevancia macroeconómica (3.1.2). En seguida, se describirán los éxitos y los puntos débiles de la estrategia de crecimiento seguida hasta ahora y los futuros desafíos en materia de desarrollo (3.1.3).

3.1.1 Elementos de la estrategia chilena de crecimiento

El desarrollo del actual sistema económico chileno tuvo lugar en dos etapas. La primera se extendió desde la toma del poder del gobierno de Pinochet, en 1973, hasta la crisis económica de 1982/1983 y, la segunda, se mantiene desde mediados de los

37 Respecto a los datos básicos del proceso chileno, véase Recuadro 2.

38 Véase Ministerio de Hacienda (1999a). En Chile, la pobreza y la extrema pobreza se miden considerando un ingreso mínimo que alcance para comprar una canasta familiar pre-establecida. Una persona es pobre cuando sus ingresos son inferiores al doble de aquel ingreso mínimo (1,75 veces en zonas rurales). Una persona vive en la extrema pobreza cuando sus ingresos están por debajo del ingreso mínimo.

39 En 1997 se exportaron bienes por un valor de 16,6 mil millones de dólares, en 1998 fueron 14,8 mil millones de dólares. En 1999 se registró una pequeña mejoría que alcanzó los 15,6 mil millones de dólares; para el año 2000 el aumento fue más claro: se exportaron productos por un valor de 18,3 mil millones de dólares. Al respecto, véase Dresdner Bank (2001), págs. 14-16.

40 Véase OIT (1998), pág. V.

41 En relación al ciclo de inversión en Chile de los últimos 25 años, véase Mogueillansky (1999), págs. 23-59.

Recuadro 2: Indicadores del desarrollo en Chile										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (mil millones US\$)	33.101	35.740	40.128	42.931	45.382	50.205	53.927	57.912	59.865	59.209
PIB per cápita (mil millones US\$)	2.527	2.682	2.962	3.117	3.243	3.533	3.739	3.960	4.038	3.942
PIB (crecimiento anual real en %)	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,4	-1,1
PIB per cápita (crecimiento anual real en %)	2,0	6,2	10,4	5,2	4,0	8,9	5,8	5,9	2,0	-2,4
PIB por rubros (en %)										
Agricultura, silvicultura y pesca	9,1	10,3	10,3	9,0	8,4	7,8	7,5	7,2	...	...
Minería	14,0	11,2	8,4	6,5	8,2	9,8	7,8	7,7	...	...
Industria	20,6	21,1	21,2	21,7	21,5	21,5	21,3	20,7	...	...
Electricidad, Gas, Agua	2,8	3,3	3,3	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	...	...
Construcción	6,2	5,8	6,4	7,7	7,7	7,6	7,9	8,5	...	...
Comercio	15,4	15,7	16,0	15,7	14,5	14,4	14,2	13,9	...	...
Transportes y comunicaciones	7,5	7,6	7,9	7,8	7,7	7,3	7,9	8,2	...	...
Servicios financieros	11,0	11,3	11,8	12,1	12,3	11,9	12,4	12,4	...	...
Otros	13,4	13,7	14,8	15,9	16,3	16,3	17,6	18,1	...	...
Presupuesto público (% del PIB)										
Ingresos corrientes	20,6	22,1	22,9	23,2	22,5	22,2	23,4	23,3	23,0	22,6
Ingresos tributarios	14,5	16,6	17,3	18,1	19,5	17,0	18,4	18,0	17,8	16,9
Gastos corrientes	18,1	18,5	17,9	18,2	17,6	16,7	17,6	17,7	18,9	20,0
Ahorro corriente	2,5	3,6	5,0	4,9	4,9	5,4	5,8	5,6	4,1	2,5
Gastos de capital	2,9	3,2	3,7	3,8	4,0	3,6	4,1	4,2	4,3	4,5
Balance global (- déficit)	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5
Tasa de desempleo	6,5	9,3	7,0	6,2	8,3	7,4	7,0	7,5	6,3	9,8
Indice salario mínimo (1990=100)	100,0	108,9	110,2	116,1	120,1	124,7	129,6	133,8	142,4	...
Tipo de cambio (Pesos/US\$)	336,9	374,9	382,3	431,0	404,1	407,1	425,0	439,8	473,8	530,1
Indice del valor real (1990=100)	100,0	97,2	92,0	90,3	88,5	83,7	80,8	73,9	75,1	76,2
Tasa inflacionaria	26,1	21,8	15,4	12,8	11,4	8,2	7,4	6,1	5,1	3,3
Comercio exterior										
Indice de los términos de intercambio (1990=100)	100,0	102,3	101,3	94,3	102,7	116,3	94,1	98,0	89,5	82,4
Exportaciones (mil millones US\$)	8.373	8.942	10.007	9.199	11.604	16.025	15.405	16.663	14.831	15.616
Porcentaje de éstas en:										
Productos alimenticios	24,0	27,6	28,9	28,6	27,2	24,6	28,1	25,8	29,1	...
Productos agrícolas no elab.	9,9	9,9	11,0	12,0	12,7	14,0	10,7	10,0	10,0	...
Combustibles	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	...
Productos minerales y metales	55,3	50,1	47,6	43,9	44,1	48,9	47,1	48,9	43,7	...
Productos manufacturados	10,2	11,9	12,2	15,4	15,7	12,2	13,9	15,0	16,8	...
Productos químicos	3,5	3,8	3,5	4,0	4,8	3,5	3,7	4,8	5,4	...
Maquinaria y material de transporte	1,1	1,3	1,9	2,8	2,9	1,9	2,5	2,7	3,4	...
Otros productos manuf.	5,6	6,8	6,8	8,6	8,0	6,8	7,6	7,6	8,0	...
Importaciones (mil millones US\$)	7.089	7.456	9.285	10.188	10.872	14.644	16.496	18.221	17.347	13.952
Balanza de pagos (mil millones US\$)	-0.485	-0.99	-0.958	-2.554	-1.585	-1.350	-3.510	-3.728	-4.144	-78
Balanza comercial	1.284	1.485	0.722	-0.990	0.732	1.381	-1.091	-1.558	-2.516	1.664
Deuda externa (mil millones US\$)	19.227	17.946	19.133	20.636	24.728	25.562	27.403	31.440	31.691	33.948
Servicio de la deuda (mil millones US\$)	2.771	3.882	2.693	2.841	2.959	5.133	6.141	4.417	3.750	3.240

Fuente: BID (2000); Minecon (2000a); Dresdner Bank (2001), pág. 42

años ochenta hasta la actualidad. A partir de mediados de los años setenta, el gobierno militar aplicó una política de liberalización y desregulación económica y de integración en el mercado mundial, a la que los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei, en lo sustancial, dieron continuidad a partir de 1990.

La primera etapa: 1973 - 1985

El gobierno militar que asumió el poder en 1973 decidió abandonar, en forma radical, la política de la industrialización sustitutiva de importaciones y de la amplia gestión estatal de los procesos económicos, iniciada a comienzos de los años treinta y a la que se dio continuidad hasta el gobierno de Allende (1970 –1973). Con la ayuda de los “*Chicago boys*”, discípulos del famoso economista Milton Friedman, se implementó un radical modelo neoliberal de desarrollo, casi bajo condiciones de laboratorio, sin que el régimen tomara en cuenta los costos políticos, sociales o ecológicos. Las reformas agrarias ejecutadas por los antecesores de Pinochet fueron parcialmente anuladas, se desregularon y liberalizaron los mercados, se privatizaron las empresas estatales a gran escala, se prohibieron los sindicatos y se flexibilizaron los mercados laborales. Los elevados aranceles (en promedio un 90 %) fueron reducidos radicalmente y se abrió el país para inversionistas extranjeros. Se modificaron las condiciones legales, políticas y económicas, en forma masiva, y el rol del Estado se redujo al de “vigilante”, que sólo velaba por el cumplimiento de las reglas del juego.

No obstante, esta radical autolimitación del Estado ocultaba la semilla de la crisis.⁴² A raíz de la conjugación de diferentes factores, de los que uno era la falta de regulación pública del mercado financiero, en 1982 se produjo una grave crisis de la deuda que sólo se logró detener con intervenciones masivas del Estado (asunción de créditos por parte del Estado, estatización transitoria de bancos). El volumen total de las medidas alcanzó los 15,2 mil millones de dólares. Por cierto, las

medidas de apoyo beneficiaron, especialmente, a los bancos y a las grandes empresas, mientras que las medianas empresas, orientadas al mercado nacional y que habían sido las más afectadas por las radicales medidas de liberalización, prácticamente no recibieron ayuda. A consecuencia de ello, el desempleo alcanzó niveles de hasta un 30 %. Esta tendencia, de dejar casi en el desamparo a las medianas y pequeñas empresas, ha tenido repercusiones hasta el día de hoy.

La segunda etapa, a partir de 1985

En el marco de la recesión y la crisis de la deuda de 1982/83, se modificó el programa económico. El “neoliberalismo de la segunda generación” se inició con la llegada de Hernán Büchi al gabinete, como Ministro de Hacienda. Se conservaron las líneas básicas del antiguo modelo y se continuó con las reformas iniciadas; pero a diferencia de su antecesor, Büchi fue más sensible a las necesidades del empresariado. Por ejemplo, entre otras cosas, se mantuvo un tipo de cambio favorable para la economía de exportación, que reducía considerablemente la carga tributaria de las empresas y otorgaba estabilidad de precios, tratándose de determinados productos agrícolas. Un ejemplo interesante de la exitosa política pragmática es el “impuesto” sobre flujos de capital a corto plazo, introducido durante el período de Büchi, que resultó ser un mecanismo eficiente para combatir inversiones especulativas a corto plazo y que, hasta hace pocos meses atrás, aun existía.⁴³ A ello hay que agregar las reformas en el sector público y financiero. En particular, la creación de incentivos para la exportación, en conexión con una devaluación del peso, produjo condiciones favorables para una mayor dinámica de las exportaciones.⁴⁴ La política económica de Büchi produjo en la economía chilena, a partir de 1985, un crecimiento económico estable de un promedio anual de un 7 %. También se logró reducir el déficit presupuestario e incluso obtener superávit. Sin embargo, para alcanzar este objetivo, hubo que reducir adicio-

42 Al respecto, véase Moguillansky (1999), págs. 29-38.

43 Véase Imbusch (1999), pág. 47.

44 Véase Esser (2000); Moguillansky (1999), págs. 47-49.

nalmente las prestaciones sociales y desvincular la evolución de las remuneraciones del desarrollo de la productividad.⁴⁵

Con posterioridad a 1989, los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei, en lo esencial, dieron continuidad a la política de Büchi, atribuyéndole especial importancia a la estabilidad macroeconómica, la lucha contra la inflación, la consolidación del presupuesto y a una mayor internacionalización de la economía. Hasta 1998 inclusive, se logró obtener superávit presupuestarios en forma constante y reducir la inflación de un 27,3 % en 1990 a un 5 % en 1998. Además, bajo las nuevas condiciones políticas se impulsó con energía la integración del país a la economía mundial, a través de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

Una importante iniciativa de reforma bajo los gobiernos democráticos ha sido considerar nuevamente la deuda social, que prácticamente no se había tenido en cuenta. No obstante, esto sólo tuvo éxitos parciales: si bien fue posible reducir fuertemente el porcentaje de la población desfavorecida en relación a la población total gracias al crecimiento, como se mencionara más arriba, se mantuvo la alta concentración de ingresos y el desarrollo fuertemente desigual de las regiones.

3.1.2 Actuales condiciones económicas y regulatorias

La política territorial de desarrollo es una tarea que exige la cooperación de todos los niveles políticos. La política macroeconómica aplicada por las instituciones nacionales determina el marco dentro del cual pueden implementarse las políticas regionales y locales. La liberalización macroeconómica, en particular, ejerce una presión considerable sobre la competitividad nacional e internacional de las empresas. Por otra parte, la estabilidad macroeconómica crea condiciones favorables para las inversiones a largo plazo de empresas (nacionales y extranjeras).

45 Véase Nohlen / Nolte (1992), pág. 294.

Como reacción a la crisis asiática, en 1998 el Banco Central dejó en claro que le concedía prioridad a **la estabilidad monetaria**. La tasa interbancaria, el instrumento principal de la política monetaria, se elevó temporalmente a un 25,8 %.⁴⁶ Además, el Banco Central amplió la banda del tipo de cambio e intervino también en el mercado de divisas, en casos específicos. A fines de 1998, quedó en evidencia que los elevados intereses significaban una carga excesiva para el crecimiento económico. Sin embargo, el efecto recesivo recién se logró superar en el último trimestre de 1999. Para el año 2000, las cifras provisionales indican un crecimiento de 5,4 % y se espera un crecimiento de alrededor de 5,0 % para el año en curso.⁴⁷ Como consecuencia del fomento de las exportaciones, desde los años ochenta se ha devaluado levemente el peso. Recién desde septiembre de 1999 el tipo de cambio se encuentra en flotación libre.

Adicionalmente, el Estado chileno ha logrado obtener **superávit presupuestarios** durante trece años. Sin embargo, para 1999 esto no es válido, ya que la expansión del gasto público fue mayor que el crecimiento del producto interno bruto y la recaudación tributaria. La razón principal radicó en la ampliación de los programas estatales para reducir el desempleo, en el año de las elecciones presidenciales. En 2001 se pretende seguir con el proceso de saneamiento fiscal que llevó a un pequeño superávit en el año 2000 (0,1 % del PIB, sin empresas públicas y el Banco Central), principalmente debido a los ingresos por concepto de privatizaciones y a recortes en la inversión pública.⁴⁸

El derecho tributario también es considerado favorable para los empresarios y las inversiones. Con el objeto de fomentar el ahorro y las inversiones, se gravan las utilidades de las empresas

46 Valor para septiembre de 1998. Durante todo el año 1998, el promedio de la tasa interbancaria fue de un 13,2 %. Véase Lizondo et al. (1999), pág. 129.

47 Véase Dresdner Bank (2001), pág. 14

48 Véase Informe Latinoamericano, N° IL-01-08 del 20 de febrero de 2001, pág. 90.

destinadas a la reinversión con un impuesto sobre la renta de las sociedades de tan sólo un 15 % (en Alemania es de un 35 %). Recién al repartir estas utilidades se aplica un impuesto sobre la renta que puede oscilar entre un 0 y un 45 %, o, en el caso de una transferencia hacia el extranjero, un impuesto en la fuente de un 35 %. El impuesto a la renta y el impuesto en la fuente pueden compensarse con el impuesto sobre la renta de las sociedades. Por consiguiente, en materia de impuestos sobre utilidades, Chile posee una de las cargas tributarias más bajas del mundo. Además, deben pagarse tributos de menor importancia a las municipalidades (el impuesto territorial, patentes industriales y comerciales y derechos de construcción, principalmente). El mayor porcentaje de la recaudación tributaria (aproximadamente un 60 %) lo aporta el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con una tasa de un 18 %.⁴⁹ El gobierno de Lagos está estudiando un mayor fomento tributario para las micro, pequeñas y medianas empresas.⁵⁰

En el marco de la liberalización del comercio exterior, bajo el gobierno de Pinochet, disminuyeron las barreras comerciales no arancelarias y se redujeron los aranceles exteriores, de un promedio de un 90 %, en ese entonces, a un arancel único de un 10 %, que en la actualidad se pretende rebajar adicionalmente a un 6 %.⁵¹ En consecuencia, Chile es uno de los países con aranceles más bajos. Esta es también la razón principal por la que Chile aun no se ha incorporado plenamente al Mercosur, ya que los aranceles de los países miembros de éste son más altos que los chilenos. No obstante, el país está asociado al Mercosur y, actualmente, se está negociando su incorporación plena.⁵² Hasta ahora, en el tema del ingreso al NAFTA no han habido resultados concretos, pero con México ya se firmó un acuerdo de libre comercio y con Canadá un amplio acuerdo económico. Además, existen acuerdos comerciales con Venezuela, Co-

lombia, Ecuador, Bolivia y Perú. En 1996, se firmó un acuerdo de principios con la Unión Europea, cuyo objetivo es la asociación de Chile a ésta. También en la actualidad existen negociaciones con Japón. Chile es miembro de la APEC desde 1994; el comercio Asia-Pacífico está adquiriendo importancia desde hace años y alberga grandes potenciales para el futuro. Los flujos comerciales y de inversiones con esta región han aumentado en forma muy dinámica (con una notoria baja a consecuencia de la crisis asiática), tanto en términos de valores absolutos, como también en lo referente a su participación en el producto interno bruto.

En lo relativo al fomento directo de importaciones, Chile ha estado activo desde los años 80, especialmente a través de los siguientes instrumentos:⁵³

- el reintegro simplificado de impuestos a las exportaciones menores no tradicionales, escalonado entre un 10 % y un 3 % sobre el valor FOB⁵⁴ de las exportaciones;
- el pago diferido de derechos de aduana por la importación de bienes de capital, hasta 7 años plazo;
- la recuperación de gravámenes aduaneros efectivamente pagados, por insumos importados destinados a la manufactura de bienes de exportación;
- la suspensión del pago del arancel y del impuesto al valor agregado (IVA) para los insumos importados, destinados a la manufactura de bienes de exportación en zonas francas;
- la institución de fomento a las exportaciones ProChile, creada en 1983, que facilita infor-

49 Véase al respecto F.A.Z.-Institut (1999), pág. 55 y sgtes.

50 Véase MINECON (2000b).

51 Véase F.A.Z.-Institut (1999), pág. 18.

52 Véase Latin American Southern Cone Report (RS-00-06) del 1° de agosto de 2000, pág. 1.

53 Véase Moguillansky (1999), pág. 48; Imbusch (1999), pág. 42.

54 *Free On Board*, término utilizado para los costos de transporte y distribución de riesgos en el comercio exterior. El escalonamiento actual prevé una subvención de un 10 % para exportaciones de hasta 11,6 millones de dólares. Las exportaciones entre 11,6 y 17,4 millones de dólares obtienen un 5 % y aquellas entre 17,4 y 20,9 millones de dólares reciben un 3 %. Los valores varían con el tiempo.

mación sobre mercados extranjeros y brinda su apoyo para el establecimiento de relaciones empresariales (véase Capítulo 3.3).

Además, en Iquique (Región de Tarapacá) y en Punta Arenas (Región de Magallanes) existen zonas francas de comercio y producción, así como una zona limitada de libre comercio en Arica (Región de Tarapacá). En estas zonas pueden importarse bienes sin autorización ni impuestos. A los productos que se importan desde las zonas francas a Chile, solamente se les aplica un impuesto a los componentes extranjeros. En las zonas francas, los empresarios tampoco pagan impuestos.

En la segunda mitad de los años 90 se concretaron **inversiones extranjeras directas** en Chile, en forma masiva, que por cierto, se han distribuido muy desigualmente en las diferentes regiones y actividades. Los rubros preferenciales han sido electricidad, agua, gas y telecomunicaciones. También las privatizaciones de puertos, aeropuertos y carreteras han atraído capitales extranjeros. El flujo de inversiones extranjeras se interrumpió bruscamente en el año 2000,⁵⁵ pero se espera una leve recuperación con la reactivación económica del país.

Las condiciones de trabajo en Chile se siguen caracterizando por el gran número de empleos y contratos a plazo fijo, sin protección ni suficiente estabilidad. Las precarias condiciones de trabajo se explican, en gran medida, por las estructuras de producción a base de materias primas (empleo de temporada, gran dependencia de los cambios climáticos y de los mercados mundiales), pero también por las flexibilizaciones del derecho laboral y la represión de los sindicatos durante el régimen militar. Bajo los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei se fortaleció la sindicalización y las negociaciones colectivas. Sin embargo, los sindicatos no tienen derecho de representación colectiva, sino que tienen que negociar salarios con cada empresa en forma separada. Por consiguiente, el

potencial de negociación de los sindicatos y también el grado de organización, son débiles. Cabe notar que en la actualidad existe un proyecto de ley, presentado por el gobierno con el objeto de reintroducir el derecho a representación colectiva plena.

3.1.3 Desafíos futuros

Para el desarrollo de empresas más competitivas en Chile, afirma Esser⁵⁶, existen cuatro factores de especial importancia: en primer lugar, las medidas de liberalización descritas, incluyendo la privatización de prácticamente todas las empresas públicas; en segundo lugar, una política macroeconómica estable y orientada a las exportaciones; en tercer lugar, la creación de instituciones económicas intermedias y, en cuarto lugar, el desarrollo de un empresariado con orientación competitiva, sobre la base de un consenso político y económico orientado al crecimiento. Con todo, los dos últimos factores aun se encuentran en fase de desarrollo, como quedará demostrado en el Capítulo 4.

Desde los años ochenta, la estrategia chilena en materia de crecimiento, ha alcanzado notables **éxitos**, tanto en el área económica como en el área social. La privatización y desregulación del sector bancario y de empresas públicas, temprana y amplia, en comparación con el resto de la región, permitió a los prestadores de servicios financieros chilenos y al sector de abastecimiento e infraestructura, obtener ventajas de competitividad, en relación a los demás países latinoamericanos. Esta ventaja parece jugar un importante papel en la actualidad, por ejemplo, en la expansión de empresas chilenas en Argentina.⁵⁷ También en el área social se produjeron avances, además de la ya mencionada reducción del índice de pobreza: desde mediados de los años ochenta, se han creado 1,5 millones de puestos de trabajo y la tasa de desempleo bajó, de casi un 30 % durante la recesión a comienzos de los años 80, a menos de un

55 La inversión extranjera neta bajó de 4,4 mil millones de dólares en 1999 a un volumen de -1,1 mil millones de dólares el año pasado. Véase Dresdner Bank (2001), pág. 14.

56 Véase Esser (2000).

57 Véase F.A.Z.-Institut (1999), pág. 16.

Recuadro 3: Comparación por regiones (participación en %)														
<i>Región</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XI</i>	<i>XII</i>	<i>RM</i>	<i>Chile</i>
Población (1992)	2,5	3,1	1,7	3,8	10,4	5,2	6,3	13,0	5,9	7,1	0,6	1,1	39,4	100,0
PIB 1997	3,9	8,4	2,5	2,5	8,6	4,5	4,2	8,7	2,4	4,1	0,5	2,1	47,6	100,0
PIB 1990-1997 (crecimiento real anual)	10,2	10,1	13,0	5,9	5,4	5,4	7,8	4,4	6,9	7,4	7,6	1,9	8,5	7,6
Empleo*	2,8	3,0	1,9	3,5	9,5	4,8	5,6	11,6	5,1	6,9	0,7	1,2	43,4	100,0
Desempleo*	8,7	9,9	10,2	7,1	11,2	8,5	12,1	9,5	8,9	5,1	4,7	7,0	9,7	9,4
Empleo <50**	75,3	83,2	68,8	74,3	75,8	76,9	82,3	72,1	89,4	90,5	84,4	78,5	67,6	74,1
* Segundo trimestre de 2000														
** Porcentaje de empleados en empresas con menos de 50 trabajadores, 1996. La mitad de todos los empleados (50,4 %) en Chile trabaja en empresas con menos de 10 trabajadores.														
Fuente: www.economia.cl/regiones/inicio.html ; www.mideplan.cl/casen2/index.html ; www.ine.cl/indmes/index.html														

6 % en 1998.⁵⁸ En 1995, el 91 % de la población chilena tenía acceso a agua potable. Los gastos del Estado en materia de salud aumentaron de un 9,6 % del total del gasto público, en 1989, a un 12 % en 1995.⁵⁹

En la actualidad, los principales **desafíos** económicos del país son: por un lado, la diversificación de las estructuras de producción y exportación y la profundización de las cadenas de valor y, por otro, una dinamización del desarrollo orientado al mercado mundial, en aquellas regiones y provincias que hasta ahora sólo se han podido beneficiar por debajo del promedio del crecimiento económico.

Los bienes industriales y de exportación chilenos, son principalmente **productos a base de materias primas**, como por ejemplo celulosa, harina de pescado o productos minerales. Si bien es cierto que ha disminuido la dependencia casi exclusiva de una sola materia prima, el cobre,⁶⁰ por parte del sector exportador, las ventas de este mineral

aun generan, en la actualidad, el 40 % de las utilidades por concepto de exportaciones. Las exportaciones eran, desde mediados de los años setenta, el motor del crecimiento económico. Estas consistían, principalmente, en exportaciones de bienes primarios, aprovechando las ventajas comparativas estáticas existentes, tales como las riquezas naturales, la agricultura y los bajos costos de mano de obra. Desde fines de los años setenta las exportaciones de productos industriales poco elaborados (por ejemplo, celulosa, productos de la madera, harina de pescado, vino y frutas) fueron aumentando su gravitación.⁶¹

El segundo problema es **el desarrollo extremadamente desigual de las regiones**. Hasta el día de hoy, se mantiene la tendencia hacia una creciente concentración de las actividades económicas en la Región Metropolitana (RM). Esta última concentra al 39,4 % de la población total, genera el 43,4 % de los puestos de trabajo y produce el 47,6 % del PIB chileno.⁶² Entre 1990 y 1997, el PIB en esa región aumentó en un 8,5 % anual, comparado con el promedio nacional de un 7,6 %. Con especial dinamismo crecieron las regiones mineras en el norte del país (de la 1ª a la 3ª región), mientras que la zona central (de la 4ª a la 8ª

58 Véase OIT (1998), pág. V. No obstante, en el transcurso de la crisis asiática, a mediados de 1999, alcanzó cifras superiores al 10 % y en el segundo trimestre de 2000 fue de un 9,4 % (ver más abajo, Recuadro 3).

59 Véase BID (2000).

60 A finales de los años sesenta, el porcentaje del cobre en relación al total de las exportaciones era de un 80 %. Véase Dresdner Bank (2001), pág. 14-16.

61 Véase Esser (2000).

62 Al respecto y sobre las siguientes observaciones, véase el Recuadro 3; además MINECON (1999a).

región y la RM) se desarrolló a un ritmo mucho menor, a excepción de la Región Metropolitana.

A raíz de la gran dependencia de productos de exportación poco elaborados, Chile se encuentra, desde hace varios años, en busca de opciones para lograr una diversificación de las estructuras de producción y una profundización de las cadenas de valor. Una reacción a lo anterior es “la segunda fase” del desarrollo económico, en la que juegan un importante papel las instituciones regionales y locales de desarrollo productivo; de este modo se atiende también el problema de los desequilibrios regionales. En este contexto, los actores políticos y económicos deben tomar en cuenta, no sólo a los sectores en particular, sino cada vez más a los espacios económicos regionales, teniendo en cuenta los recursos y potenciales correspondientes. A futuro, el desafío consiste en crear ventajas competitivas del territorio que, en primer lugar, permitan aprovechar y profundizar los potenciales de las regiones y, en segundo lugar, posibiliten no sólo un crecimiento cuantitativo, sino que además cualitativo.

3.2 Lineamientos para la reforma territorial en Chile: el Desarrollo Productivo Regional (DPR)

El debate sobre el desarrollo productivo en Chile tiene relación con la ampliación a nivel internacional del enfoque tradicional del fomento productivo. El objetivo es fortalecer la competitividad internacional del país, mediante una política de fomento productivo que considere, en mayor medida, el entorno empresarial regional y local. La política de fomento manejada por el nivel central y con orientación sectorial, hasta entonces dominante, que sólo se dirigía a la competitividad de empresas particulares, hoy en día es considerada insuficiente para la realización de la segunda fase del ajuste económico.

Desde 1994, el gobierno de Chile está promoviendo políticas amplias de desarrollo productivo re-

gional.⁶³ Durante el gobierno de Frei, éstas fueron coordinadas por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (en adelante el Comité). Su principal tarea fue crear un marco de orientación nacional para el desarrollo regional y, por consiguiente, un punto de referencia para todos los actores públicos potencialmente involucrados. El DPR es un concepto elaborado en el más alto nivel político, sin participación directa de los actores regionales o locales. Además, tal como se mostrará en el presente estudio, las exigencias de descentralización que impone el concepto, sólo se reflejan parcialmente en un traspaso real de competencias y responsabilidades del gasto hacia las regiones y comunas. Aun así, el DPR es una señal de la disposición para efectuar reformas, dentro de la política territorial de desarrollo en Chile.

Justificación de una política regional del desarrollo productivo

El objetivo principal del DPR es “mejorar el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo de las regiones”, con el fin de llegar a un modelo de crecimiento nacional más equilibrado.⁶⁴ Este enfoque se justifica por las diferencias en el desarrollo entre regiones, sobre todo entre la Región Metropolitana, que concentra la mayor parte de las inversiones, ingresos y *know-how*, y el resto de las regiones. La polarización socio-económica vigente genera los siguientes problemas:

63 El presente trabajo no incluye una discusión sistemática de las políticas territoriales de desarrollo productivo del actual gobierno chileno, puesto que este estudio empírico se realizó en un momento en el que los lineamientos políticos e iniciativas del gobierno de Lagos, en este campo, aún no se conocían. No obstante, es posible afirmar que el actual gobierno ha asumido el tema como una importante tarea en el proceso de modernización del Estado. En la actualidad, las políticas sobre la materia son gestionadas desde tres entes del gobierno: la SUBDERE (políticas de descentralización y desconcentración), el MIDEPLAN (planificación regional) y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (“Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”).

64 Véase Comité (1997), pág. 11.

Primero, ciertas características de zonas metropolitanas, tales como la elevada concentración demográfica y la contaminación ambiental, tienen efectos desfavorables para la calidad de vida y la competitividad de las empresas (*diseconomies of agglomeration*), desaprovechando oportunidades de desarrollo.

Segundo, la Región Metropolitana se caracteriza por contar con un sistema de producción altamente diversificado e integrado, convirtiéndose en un “polo de atracción”⁶⁵ de recursos y empresas. En cambio, la base empresarial en las demás regiones carece de estos encadenamientos. Por esta razón, las empresas pierden las ventajas que podrían generarse a través de **la creación de clusters**, por ejemplo.⁶⁶ De esta manera, en Chile las industrias de exportación con frecuencia no están integradas en las estructuras de producción locales, porque no disponen de proveedores que satisfagan los requerimientos de calidad y desarrollo tecnológico de estas empresas.

Tercero, para el desarrollo del espacio económico regional, el **entorno institucional** es tan importante como los encadenamientos *dentro* del sector empresarial. Este entorno está determinado por actores públicos, semi-públicos y privados, por las instituciones científico-técnicas (universidades, institutos de investigación, etc.), así como por el tipo y la intensidad de las relaciones existentes entre ellos. También aquí la Región Metropolitana demuestra una clara ventaja en comparación con el resto del país.

Cuarto, en cuanto a los **sistemas regionales de fomento productivo**, el Comité observa bajas capacidades de generación de proyectos productivos, debido a la estructura empresarial polarizada y la escasa oferta de asesoría técnica en las regiones. Asimismo, se destaca la falta de coordinación entre las entidades y agencias de fomento. En el nivel regional se observa un déficit de competencias, responsabilidad de gasto e información relevante para el fomento productivo. Finalmente, el

mismo informe constata niveles insuficientes de evaluación de los programas e instrumentos de fomento.

Principios y orientaciones generales

La iniciativa del DPR promueve, en primer lugar, la aplicación de cinco principios generales en la práctica del fomento estatal y, en segundo lugar, establece seis orientaciones que tienen que ver con el entorno de la política territorial de desarrollo. Los cinco principios para la práctica del fomento son:⁶⁷

- las intervenciones del Estado deben limitarse a compensar las imperfecciones del **mercado**; el motor del desarrollo debe seguir siendo el sector privado;
- las acciones de fomento deben estar orientadas a la **demand**a de los usuarios, pero el Estado debe estimularla y consolidarla;
- debe existir un **equilibrio** entre los principios de horizontalidad y selectividad en la asignación de los recursos;
- un alto grado de **cofinanciamiento** por parte de los usuarios daría cuenta de la existencia de *ownership* y contribuiría a evitar los efectos de arrastre;
- la **ejecución descentralizada** a través de agentes públicos o privados ayuda a mejorar la eficiencia del gasto público.

Las **seis orientaciones** que tienen relación con el manejo del entorno institucional, en el marco del DPR, son:⁶⁸

- la política de DPR debe promover **la coordinación y articulación** entre los diferentes actores públicos regionales;
- de igual manera, debe fomentar la **cooperación público-privada** en beneficio de una mejor implementación de las políticas;

65 Comité (1997), pág. 10.

66 Véase Capítulo 2.2.3 del presente estudio.

67 Véase Comité (1997), pág. 17.

68 Véase Comité (1997), págs. 16-18.

- la **formulación de estrategias regionales de desarrollo** debe tener relación con las especificidades productivas, geográficas y socio-económicas de cada región, dentro del marco definido por la política de DPR;
- en este contexto, la política de DPR se debe implementar en forma cada vez más **desconcentrada**;
- en los planes y políticas regionales de desarrollo se debe incorporar el principio de la **sustentabilidad ambiental**.
- se deben contemplar **programas e incentivos especiales** para determinadas zonas del país, con el objeto de compensar las desventajas geográficas o socio-económicas y de cumplir con los requerimientos geopolíticos.

Líneas de acción

Se pretende alcanzar el objetivo de fomentar el desarrollo regional a través de treinta y tres acciones, que pueden agruparse en cuatro áreas:⁶⁹

Atracción de inversiones: esta línea de acción contempla doce medidas que tienen por objeto contribuir a una mayor actividad de inversión en las regiones. Entre éstas figuran, en particular, la promoción externa de una región, la identificación de las ventajas de un territorio, los planes de inversión regionales y el ordenamiento territorial, el fomento de las inversiones (estudios de factibilidad, programas de capacitación, etc.), así como informaciones específicas sobre el territorio para los potenciales inversionistas.

Fortalecimiento del fomento productivo: se pretende mejorar la disponibilidad de información específica y la capacidad de las empresas para participar activamente en el desarrollo territorial, a través de siete medidas, tales como, la identificación de nuevos rubros de crecimiento, los proyectos asociativos de las PYMES, la evaluación de los instrumentos y la gestión activa del cambio estructural. Además, en esta área se plantea el

propósito de aumentar el presupuesto destinado al fomento productivo, en el marco del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Fortalecimiento de capacidades regionales: esta línea incluye cinco medidas entre las que figuran, el fomento de la capacitación, la identificación de sistemas regionales de innovación y la creación de sistemas regionales de información tecnológica y estadística.

Fortalecimiento de la gestión institucional: esta línea abarca nueve acciones, desde la coordinación de las diferentes instituciones de la política territorial de desarrollo, pasando por la simplificación de trámites, la desconcentración de la política territorial de desarrollo y la formulación general de visiones y estrategias regionales de desarrollo, hasta llegar a una mayor institucionalización del DPR, por medio de programas de capacitación para los funcionarios regionales.

3.3 Las instituciones de la política territorial de desarrollo en Chile

A continuación, se darán a conocer las instituciones de la política territorial de desarrollo más importantes a nivel central, regional y comunal, con sus respectivas funciones, líneas de fomento y estructuras internas. Queda en evidencia que el rol predominante que juegan los ministerios y sus instituciones sectoriales subordinadas, ha sido responsable del alto grado de segmentación en la política territorial de desarrollo y, además, sigue dificultando en forma considerable las iniciativas innovadoras a nivel regional y local.

3.3.1 El nivel central

El fomento productivo y la política territorial de desarrollo a nivel central se llevan adelante, principalmente, a través de tres tipos de instituciones: en primer lugar, los ministerios cuentan con una serie de instrumentos y programas de fomento. En segundo lugar, a través de los Servicios existen instituciones de fomento con perfiles de funciones

69 Al respecto, véase Comité (1997), págs. 19-33.

autónomas, que implementan el fomento productivo y la política territorial de desarrollo, también a nivel regional y local. En tercer lugar, existe una serie de programas de financiamiento y Fondos que asignan recursos de asistencia a nivel local y regional.

Los Ministerios

Prácticamente todos los Ministerios, con sus funciones y programas, juegan un papel en el fomento productivo y en la política territorial de desarrollo a nivel local y regional.

En primer lugar, por sus **competencias de planificación e infraestructura**, varios Ministerios son de gran importancia para la política territorial de desarrollo a nivel regional y local. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) es responsable del ordenamiento territorial, por lo que tiene gran influencia sobre las posibilidades de planificación para el desarrollo productivo en las regiones y comunas. Otro tanto se puede decir del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que es responsable de la infraestructura y que tiene importantes competencias de inversión pública. El Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) tiene a su cargo la asignación de títulos de dominio de inmuebles fiscales.

En segundo lugar, existen diversos **Ministerios sectoriales**, con instituciones de fomento que dependen de éstos, como por ejemplo, del Ministerio de Minería, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), y del Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional del Desarrollo Agropecuario (INDAP), una institución que, entre otras, cumple una importante función como institución que otorga créditos y presta asesoría técnica al sector agrícola. También del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON) dependen algunas instituciones sectoriales, en especial, el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), que está encargado de la fiscalización de las cuotas de pesca y del desarrollo pesquero, particularmente, de la pesca artesanal, y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), que tiene a su cargo el

fomento del turismo, a través de proyectos de capacitación y campañas de información.

En tercer lugar, algunos Ministerios están involucrados en el **desarrollo regional**. Del Ministerio del Interior depende la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que coordina algunos instrumentos de financiamiento importantes, especialmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). El Ministerio de Hacienda decide sobre los presupuestos de las regiones, sin que éstas tengan posibilidades de influir en el proceso de decisión. Del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON) depende, la principal institución de fomento productivo, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Finalmente, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), juega un importante papel con sus competencias en la planificación estratégica y en la evaluación de proyectos de inversión en las regiones.

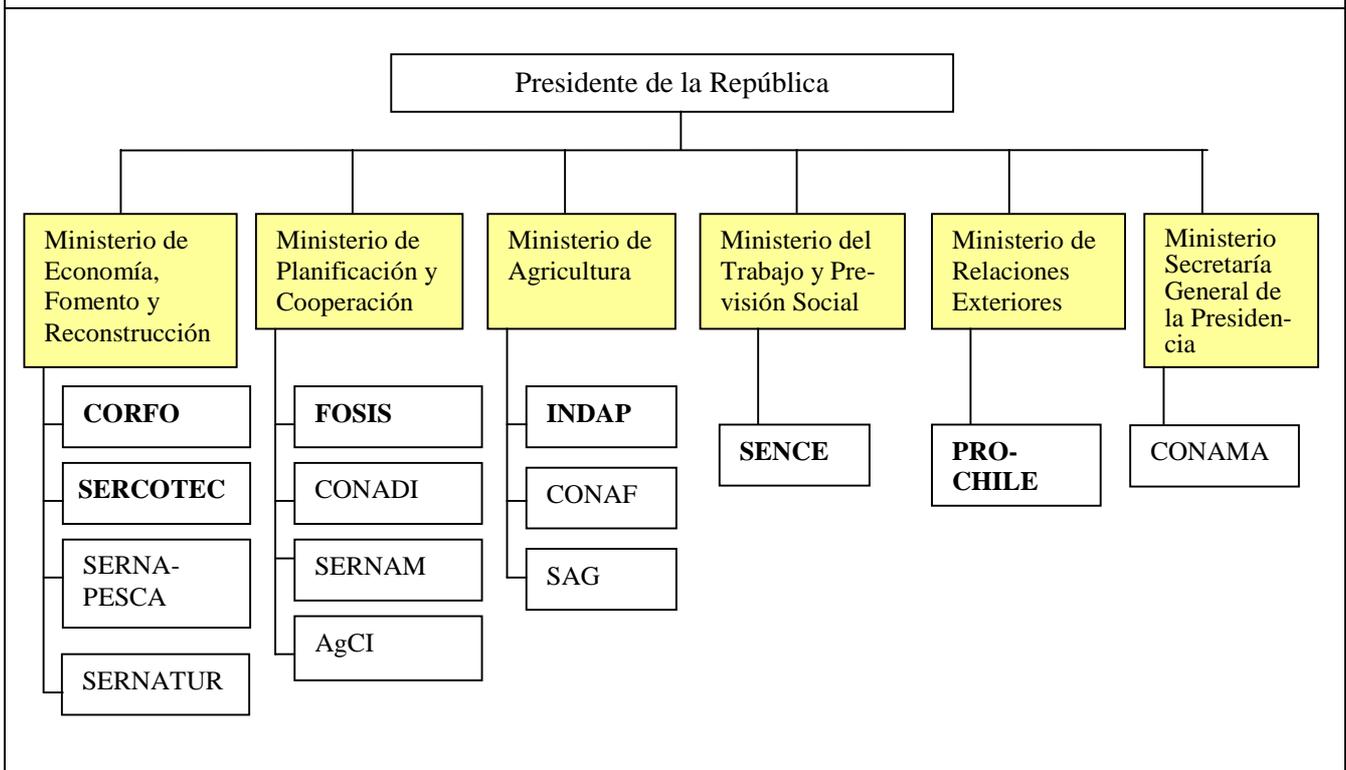
Además, existen diversos **comités interministeriales** que son responsables de la formulación y coordinación de políticas, entre ellos el mencionado Comité Interministerial de Desarrollo Productivo. Otra entidad a cargo del MINECON es el Comité Público Privado de la Pequeña Empresa, que fue creado a comienzos del año 2000. En la actualidad, también el Ministerio Secretaría General de la Presidencia cumple un papel de importancia para el desarrollo regional, ya que su titular preside el Comité de Ministros para la Reforma del Estado, conformado, además, por los Ministros del Interior, de Hacienda y el Secretario General de Gobierno; comité que tiene una línea de reformas regionales.⁷⁰ Finalmente, los Foros Regionales de Desarrollo Productivo también son coordinados desde el MINECON. El objetivo de estos últimos es contribuir, a nivel regional, a la formulación de estrategias políticas para el desarrollo productivo.⁷¹

Casi todos los Ministerios tienen un representante en las regiones, el Secretario Regional Ministerial

70 Véase SEGPRES (2001).

71 Véase SUBDERE (1999c).

Recuadro 4: Ministerios y Servicios relevantes para la política territorial de desarrollo^a



^a Los Servicios destacados con negrita aparecen descritos más detalladamente en el texto.

(SEREMI), que tiene injerencia en la implementación de los instrumentos y programas coordinados por los Ministerios. No obstante, el rol de los SEREMI se limita, principalmente, a una función coordinadora. Ellos no disponen de recursos de inversión propios y, a excepción del MOP, sólo cuentan con un número muy limitado de personal de planta.

Instituciones de fomento del Estado central

En este punto se describirán las instituciones nacionales de fomento más importantes, los llamados *Servicios*, con sus respectivos instrumentos y programas.

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

La CORFO fue creada en 1939, como una empresa independiente de servicios públicos y, hasta los años setenta, era responsable, principalmente, de la

gestión de las empresas públicas. Desde los años noventa, CORFO depende del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Su principal función consiste en el fomento de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), a través de servicios de asesoría, subsidios para inversiones y la facilitación de acceso a capital. CORFO sirve de intermediario entre empresas y bancos para el otorgamiento de créditos a largo plazo y, ante los bancos comerciales, asume hasta un 80 % del riesgo del crédito.

A partir de una reorganización que se produjo en 1993, CORFO traspasó la ejecución de los programas y proyectos a agentes públicos y privados, en lugar de hacerse cargo en forma introducir directa.⁷² Este traspaso ha tenido por objeto elementos de competencia de mercado entre las or-

⁷² Véase Langner (1999). Cabe notar que la mayoría de los agentes de fomento son organizaciones empresariales privadas. La única entidad pública que ejecuta proyectos de CORFO es SERCOTEC.

ganizaciones ejecutoras y, de esta manera, mejorar la eficiencia de los instrumentos de fomento. Además, se crearon trece direcciones regionales que promueven el desarrollo económico de las regiones en forma descentralizada, distribuyendo los fondos de cuatro de las cinco líneas de fomento de CORFO: la asistencia técnica a la PYME, el fomento de proyectos asociativos entre empresas, el apoyo a las innovaciones tecnológicas y el fomento de las inversiones privadas, en especial, en regiones con deficiencias estructurales.⁷³ Estos fondos alcanzan a alrededor de 4 mil millones de pesos al año.

A través de los diferentes fondos y programas (en total aproximadamente treinta), que son coordinados y financiados por CORFO, tiene lugar el fomento de empresas, que también apunta a la intensificación de la cooperación interempresarial y al fomento de las innovaciones.⁷⁴ La cooperación entre empresas se promueve, entre otros, a través de los Proyectos de Fomento orientados a la asociatividad empresarial (PROFOs). Reuniéndose por lo menos cinco empresas, por ejemplo, con el fin de crear estructuras comunes de proveedores o de comercialización, éstas pueden solicitar subsidios por un máximo de tres años, para acceder a servicios de asesoría o para el financiamiento de un coordinador. Desde 1998 existe un Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP). Además, a través del Fondo de Innovación Tecnológica (FONTEC), CORFO promueve la modernización tecnológica de las empresas.

Sobre la base de créditos y subsidios se ayuda a financiar la creación de centros de investigación privados o la infraestructura tecnológica en empresas individuales. Otro Fondo que depende de CORFO es el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), que permite a pequeñas y medianas empresas

acceder a servicios de asesoría y, a través de ésta, reducir las deficiencias en materia de información. También existen los FAT colectivos, en los que pueden participar grupos de al menos tres empresas. Finalmente, existe el Programa de Mejoramiento de la Gestión de Empresas Medianas (PREMEX), mediante el cual se promueve la planificación y el mejoramiento de la calidad, así como el aumento de la productividad en la gestión de las medianas empresas.

El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

SERCOTEC es otra importante institución encargada, en particular, del fomento de micro y pequeñas empresas.⁷⁵ Ofrece servicios de asesoría y ayuda financiera para inversiones, promueve el intercambio de informaciones y la creación de redes, por ejemplo, organizando seminarios. Hoy en día, la ejecución práctica está principalmente en manos de trece suborganizaciones privadas, que son las responsables de los diferentes sectores y regiones. Además, SERCOTEC actúa como agente ejecutor de los instrumentos de fomento de CORFO.

Desde mediados de los años noventa, SERCOTEC ha realizado grandes reformas, proceso que ha sido apoyado por la cooperación alemana al desarrollo. Junto con las reformas administrativas internas, a saber:

- la introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación,
- el desarrollo de métodos modernos de planificación, y
- la desjerarquización organizativa,

se regionalizaron y descentralizaron las estructuras organizacionales: desde 1997 existe en cada una de las trece regiones una Dirección Regional, así como un total de ocho Oficinas Provinciales. Además, las decisiones sobre la asignación de fondos han sido traspasadas al nivel regional, sobre todo a través de los Comités de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa (CAR),

73 La quinta línea es la ayuda financiera para la PYME, que se ejecuta por medio de la banca comercial. Aparte de ello, la CORFO realiza programas especiales (actualmente: Programa de Desarrollo del Cordero de Magallanes).

74 SERCOTEC (1999b) ofrece una buena síntesis de los instrumentos de fomento para la MIPYME, incluyendo aquellos de CORFO. Véase también en internet: MINECON (2001).

75 Véase SERCOTEC (1999a); (1999b).

que están integrados por representantes de los Servicios más importantes del área del fomento a la microempresa (SERCOTEC, FOSIS, INDAP, entre otros) y que deciden sobre la asignación de los fondos en cada una de las regiones. Entretanto, estos comités constituyen a nivel regional una importante instancia de coordinación para la asignación de fondos de las instituciones de fomento; no obstante, hoy en día, el fundador de éstos, SERCOTEC, es el único Servicio que, de hecho, asigna sus fondos exclusivamente en coordinación con el CAR (véase Capítulo 4.3).

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Aparte de CORFO y SERCOTEC existe otro Servicio con competencia en el área del fomento a las empresas, el FOSIS. Este fue creado en 1990, durante el gobierno de Aylwin, y depende del MIDEPLAN.

En un comienzo, la principal área de trabajo de FOSIS era la disminución de la pobreza y la política social, a través del fomento a la microempresa, asignando los fondos por medio de organizaciones ejecutoras (entre éstas, ONGs y empresas privadas). Después de algunas reformas realizadas en los últimos años, con el apoyo de la cooperación alemana al desarrollo, FOSIS sigue una estrategia integral que se orienta al concepto del Desarrollo Económico Local, diseñado por la Fundación Friedrich-Ebert y la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM).⁷⁶ Las medidas se centran en tres temas prioritarios: (1) programas para promover grupos de la población socialmente desfavorecidos, (2) el fortalecimiento de las organizaciones base y (3) el fomento productivo, en especial, de microempresas. Esta última área está dirigida a empresas con un máximo de siete trabajadores. Las ofertas de ayuda contemplan la facilitación del acceso a créditos, así como la capacitación y asesoría comercial y técnica.

Desde 1994, FOSIS ya no está organizado exclusivamente por programas sectoriales, sino que a través de trece Direcciones Regionales. Desde enero de 2000 todos los fondos son asignados a nivel regional. Para ello, se crearon mesas de trabajo dentro de las comunas, que deben gestionar el proceso de inversión a nivel comunal. FOSIS es el organismo chileno más avanzado en materia de descentralización y de anclaje institucional con orientación territorial. El Fondo asigna sus recursos en coordinación con las comunas y el Consejo Regional (véase Cuadro 1).

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

El SENCE depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Organiza programas de capacitación y perfeccionamiento para pequeños empresarios y trabajadores, en el marco de programas destinados a sectores o grupos meta específicos. SENCE también cuenta con Direcciones Regionales, que determinan la necesidad de cada uno de los programas de fomento, coordinándolos con la oficina central.⁷⁷ Sin embargo, las decisiones sobre la asignación de fondos y el diseño de los programas y criterios, continúan tomándose exclusivamente en Santiago.

ProChile

Un organismo del fomento productivo directo es la agencia de fomento de las exportaciones, ProChile, que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue creado en 1974, con el objeto de impulsar la intensificación y diversificación de las exportaciones, a través de la promoción de bienes de exportación no tradicionales. Desde mediados de los años 80, la política de fomento de ProChile se apoya, principalmente, en los sectores dinámicos y basados en recursos naturales de los rubros de la fruta, madera, pesca y vinos.

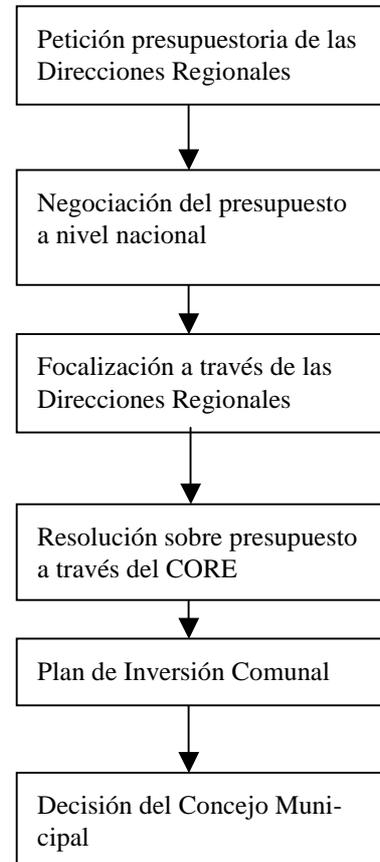
76 Véase Haldenwang (1999).

77 Véase SENCE (2000).

Cuadro 1: La focalización de los fondos de ayuda de FOSIS

A partir del año 2000, FOSIS ha comenzado a aplicar una nueva modalidad técnica de asignación de fondos, a través de la cual las Direcciones Regionales tienen mayores posibilidades de diseño y las comunas posibilidades adicionales de participación.

1. Las Direcciones Regionales de FOSIS entregan en Santiago un proyecto de presupuesto, basado en un diagnóstico de la situación actual, la experiencia adquirida en el trabajo hasta la fecha y las propuestas de grupos internos.
2. Una vez aprobado el presupuesto en negociaciones entre FOSIS, el Ministerio de Hacienda y el Congreso, se crean presupuestos globales para las regiones, de una duración de tres años, que contemplan fondos para cuatro áreas de trabajo.
3. La Dirección Regional puede decidir sobre los fondos dentro de estas cuatro áreas. En forma limitada, existe también la posibilidad de traspasar fondos entre las áreas de trabajo. A nivel regional, la Dirección de FOSIS hace una pre-selección de las comunas, teniendo en cuenta las necesidades y la competencia de gestión de éstas.
4. El Consejo Regional (CORE) adopta una resolución sobre el presupuesto en un plazo de 30 días. No puede modificar ni la cantidad de comunas ni el monto total del presupuesto.
5. Posteriormente, tiene lugar el proceso de planificación a nivel comunal (Plan de Inversión Comunal).
6. Tras una evaluación técnica *ex ante* de los proyectos de inversión previstos, el Concejo Municipal decide sobre los proyectos a ejecutar.



Por una parte, la agencia se encarga de crear una red de información y comunicación para las empresas exportadoras de Chile. Anteriormente, funcionaba en las dependencias de la CORFO y, desde hace algunos años, tiene una estructura propia en las regiones. Las medidas concretas en esta área incluyen:

- la elaboración conjunta de estudios de mercado o estrategias comerciales;
- la organización de ferias de exposición y seminarios, con el objeto de promover las relaciones entre las empresas nacionales y con importadores extranjeros; así como
- la asesoría en la creación de oficinas de ventas y centros de distribución conjuntos.

Por otra parte, ProChile mantiene una red de alrededor de 100 oficinas en el extranjero, cuya finalidad es tener presencia en los mercados de consumo, para promover la demanda de productos chilenos y organizar campañas publicitarias.⁷⁸

El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

Otro importante actor en el área del desarrollo rural es el INDAP. Este Instituto se ocupa del fomento a los pequeños campesinos, fundamentalmente, a través del financiamiento de proyectos menores, especialmente de cooperativas o agrupa-

78 Véase Langner (1999).

ciones similares. Ofrece asesoría y cursos de capacitación (a través de consultores) y financia estudios de factibilidad para infraestructura y proyectos de riego. INDAP está organizado en trece Direcciones Regionales y ciento cuatro oficinas de área.

Bajo una perspectiva regional y de largo plazo, se introdujeron en 1998 los Planes Regionales Operacionales Anuales (PROA), que agrupan los Planes de Operaciones de Área (POA), que existen desde hace unos años y que constituyen una importante etapa previa en el proceso de la planificación presupuestaria nacional. Además, en los últimos años, se han traspasado otras tareas y competencias a las Direcciones Regionales, por ejemplo, la autorización para celebrar contratos en forma autónoma. Sin embargo, una observación frecuentemente escuchada en las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio, se refiere a la falta de coordinación y cooperación del INDAP con los actores locales y regionales del desarrollo rural.⁷⁹

Actores no-gubernamentales

Además de las instituciones públicas mencionadas, existen algunos actores no-gubernamentales que juegan un importante papel en la política territorial de desarrollo. En este contexto, cabe mencionar especialmente a las asociaciones empresariales. Desde la reorganización de CORFO en 1993, en muchas regiones, se le ha encomendado a asociaciones empresariales la realización de programas de fomento, en particular, cuando se trata de servicios de asesoría sectorial. Por su parte, las asociaciones, con frecuencia, encargan a consultoras privadas la realización de asesorías técnicas o financieras. Un ejemplo de ello es la Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados, ASEXMA. Además existen diversas asociaciones de la micro, pequeña y mediana em-

presa (MIPYME), como por ejemplo, la Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile (CONUPIA). En algunas regiones, también las Cámaras de Industria y Comercio actúan como organizaciones ejecutoras y asesoras.

Otro importante actor es la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), fundada en 1993. Esta es considerada como un portavoz de las Municipalidades a nivel nacional e intercede en favor de una mayor descentralización y fortalecimiento de las competencias a nivel municipal. Además, facilita a las municipalidades información sobre posibilidades de fomento, modificaciones de las leyes, etc. Asimismo, provee plataformas reales y virtuales (especialmente, la red informática MUNITEL) de intercambio entre autoridades y funcionarios municipales y ofrece cursos de capacitación. En algunas regiones (entre ellas la del Bío-Bío) coexisten capítulos regionales con asociaciones independientes.

3.3.2 El nivel de las regiones y provincias

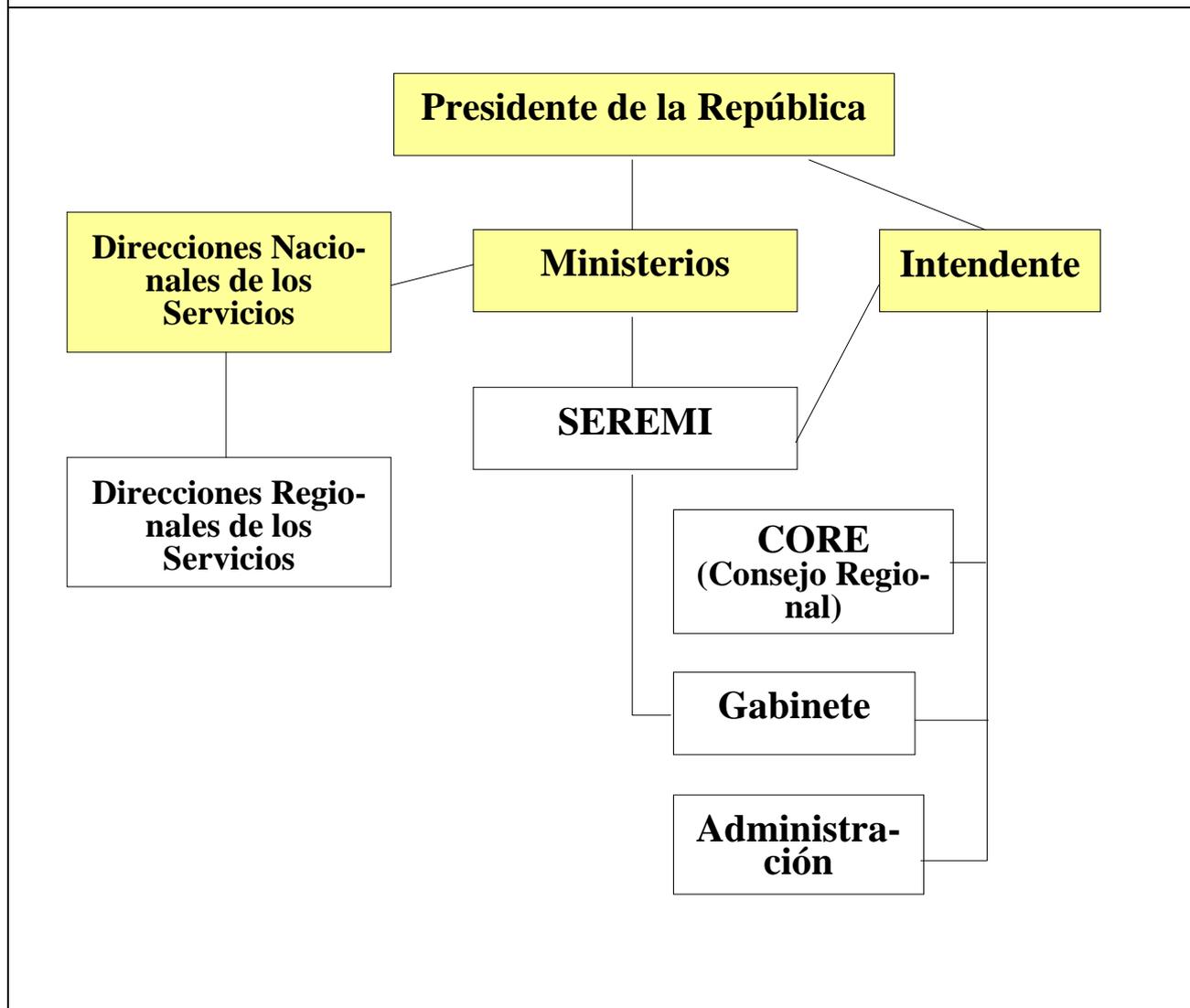
El objetivo de este capítulo es describir las instituciones de la política territorial de desarrollo a nivel regional y provincial. Para ello se hará referencia, en primer lugar, a la estructura política y administrativa de las regiones. A continuación, se mencionarán las funciones de la política territorial de desarrollo, las competencias y el financiamiento de los Gobiernos Regionales. Finalmente, se esbozará el papel que juegan las provincias.

La estructura política y administrativa de las regiones

En Chile existen trece regiones. La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175 entró en vigencia en enero de 1993. Esta establece la estructura política y administrativa de las regiones. No obstante, su aplicación se postergó por varios años, de tal modo, que la actual estructura institucional, de hecho, se encuentra vigente tan sólo desde 1996. En el centro de esta estructura está el **Gobierno Regional**

79 De hecho, a principios del año 2001 el gobierno chileno inició una profunda reforma del INDAP, con el objeto de aumentar la eficiencia y la transparencia de sus prestaciones y de superar problemas de malversación de fondos.

Recuadro 5: Marco institucional del Gobierno Regional



(GORE), integrado por el Intendente, el Consejo Regional (CORE) y el Gabinete Regional.

El **Intendente** cumple dos funciones: por una parte, es designado por el Presidente y es su representante en la región, en la línea del Gobierno Interior. Por otra parte, representa el poder ejecutivo del GORE y también preside el CORE. Al Intendente lo apoya un aparato administrativo, que consta de dos divisiones: (1) Administración y Finanzas, y (2) Análisis y Control de Gestión.

El **Consejo Regional** (CORE) se ocupa de sentar las prioridades para la política territorial de desarrollo a nivel regional, especialmente, en el área de la infraestructura económica y social. Sobre la

ejecución misma de los proyectos, el CORE no tiene injerencia alguna. Los consejeros regionales son elegidos por las asambleas provinciales de los concejales municipales, lo que en la práctica conlleva la distribución de los cargos entre los partidos políticos, según el peso electoral alcanzado en las últimas elecciones municipales.

El **gabinete** regional lo preside el Intendente, en su calidad de autoridad del Gobierno Interior y lo integran los representantes regionales de los Ministerios (SEREMI). Los SEREMI son designados por el Ministro correspondiente, sobre la base de una terna propuesta por el Intendente. El lograr la designación de su candidato preferido, dependerá básicamente del peso político de cada Intendente.

Funciones, competencias y presupuestos del Gobierno Regional (GORE)

Las funciones del GORE son extensas y tienen que ver, en un sentido amplio, con la formulación e implementación de la política de desarrollo de la región. Estas funciones pueden agruparse en cuatro áreas: funciones generales, ordenamiento territorial, desarrollo productivo y desarrollo social y cultural.

- Entre **las funciones generales** figuran el diseño de una estrategia de desarrollo regional, la asignación de los fondos disponibles y las regulaciones dentro del marco de las tareas del GORE.
- En lo que respecta al **ordenamiento territorial**, el GORE cumple funciones en los procesos de planificación urbana y de infraestructura, la protección del medio ambiente y el fomento de las zonas rurales y aisladas.
- Entre las funciones relativas al **desarrollo productivo** figuran: la participación en el Plan Nacional del Desarrollo Productivo y su implementación en la región, así como el fomento de la investigación y el turismo.
- Dentro de las funciones de **desarrollo social y cultural** se encuentran: la lucha contra la pobreza, la distribución de recursos entre los municipios, para sus programas sociales propios, y el fomento de las artes y la cultura.

No obstante, estas funciones no son de **competencia** exclusiva del GORE. Las tareas se realizan en conjunto con otros actores políticos (Servicios, Ministerios sectoriales) a nivel regional y central. Se critica la falta de delimitación clara de responsabilidades, lo que implica una actuación administrativa ineficiente.⁸⁰

Los ingresos de los GORE provienen de transferencias estatales. Por su parte, las regiones sólo cuentan con ingresos propios extremadamente ba-

jos.⁸¹ Al presupuesto total se le denomina Presupuesto de Decisión Regional (PDR) y, en el año 1998, éste correspondió a un 4,8 % del presupuesto nacional.⁸² Dentro del PDR, el presupuesto para la Inversión de Decisión Regional (IDR) incluye todos los instrumentos financieros que requieren de la aprobación del Consejo Regional. No obstante, este presupuesto no depende de la decisión exclusiva del GORE, sino que, en parte, de otros organismos estatales (Ministerios sectoriales, Servicios). Entre las inversiones públicas totales, también figuran las inversiones realizadas sectorialmente por el nivel central, sin la participación del GORE (Inversión de Decisión Sectorial, IDS).

Los fondos de inversión son destinados por el nivel central a través de las siguientes cuatro modalidades: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los Convenios de Programación plurianuales, la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

El **FNDR** es el instrumento de financiamiento más importante de las regiones. Este depende de la SUBDERE y fue creado en 1975. El FNDR es un programa de inversiones públicas en infraestructura social y económica, que tiene por objeto contribuir a un desarrollo territorial armónico y equitativo. Un 5 % está siempre previsto para programas de emergencia y otro 5 % se distribuye como premio, para aquellas regiones que administren los recursos en forma eficiente. Sin embargo, la mayor parte, el 90 %, es asignado a las regiones, de acuerdo a indicadores socioeconómicos y territoriales (por ejemplo, población, porcentaje de pobreza, mortalidad infantil).⁸³

80 Véase Valenzuela Barros (1997), pág. 16.

81 Los ingresos propios provienen de tasas y derechos por servicios y concesiones, así como de donaciones. En 1998, la participación de las regiones, dentro del ingreso público total, fue de un 0,2 %.

82 Véase SUBDERE (2000b), pág. 77. Cabe mencionar que en 1990 la participación regional en el gasto público todavía era de un 1,3 %.

83 Valenzuela Barros (1997), pág. 18.

El FNDR llega a las regiones en el marco del programa de inversión regional, por un lado, y en forma de provisiones para gastos específicos, por el otro. En el presupuesto del año 2000, un 37 % de los recursos del fondo fueron destinados a provisiones, tales como infraestructura educacional o electrificación rural.⁸⁴ Sobre la asignación de los fondos del FNDR a los proyectos dentro de una región, decide el CORE. En 1998, las áreas de inversión importantes fueron la educación y la cultura (37,7 %), las vías de tránsito urbanas y rurales (3,2 %), el suministro de electricidad rural (8,8 %), la salud (7,8 %), el agua potable y las aguas residuales (4,5 %).⁸⁵

Los Convenios de Programación fueron creados en 1996 y constituyen, en la actualidad, la segunda fuente de financiamiento más importante para las regiones. Se trata de acuerdos formales entre los GORE y los Ministerios sobre el financiamiento de programas de varios años de duración. En 1998, los GORE aportaron aproximadamente la mitad de los recursos que los Ministerios destinaron, en el marco de los convenios.⁸⁶ A los Convenios de Programación se les critica que comprometen, cada vez más, los fondos de inversión de los GORE. Además, operan en sentido contrario a una estrategia integrada de desarrollo regional, ya que se basan en una visión sectorial de inversión pública.

En reacción a estas críticas, el gobierno de Lagos creó en el año 2000, como nuevo instrumento, los **Convenios Marco**. Estos últimos, son convenios entre la región y la totalidad de los ministerios sectoriales, representados en este caso por el Ministerio del Interior. Los Convenios Marco cubren un período de 3 años y abarcan todos los recursos sectoriales de inversión (Convenios de Programación, ISAR, IDS). En septiembre del año 2000, por medio de una directiva presidencial, se ordenó

a todos los Intendentes que formalizaran el convenio hasta enero 2001.

El Convenio Marco es un tipo de coordinación operativa de planificación regional con todas las planificaciones sectoriales, que obliga a los Ministerios a comprometerse con programas de inversión, por plazos plurianuales. En este sentido, fortalece la posición del GORE en el proceso de planificación estratégica, aunque los resultados concretos dependen fuertemente del peso político y del poder de negociación del Intendente. El convenio no considera a los municipios. Sin embargo, en este momento existe un plan piloto de concertación provincial con cuatro provincias (entre ellas Ñuble y Arica), donde habrá agendas pactadas, una especie de convenios marco provinciales, que involucran a instancias sectoriales, con el Gobernador como articulador de los intereses provinciales.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) fue creada en 1992, con el objeto de dotar de infraestructura social y económica, también a grupos de la población menos favorecidos. Al igual que en el caso de los Convenios de Programación, la ejecución de proyectos financiados por la ISAR tiene lugar conjuntamente con los Ministerios competentes, una vez que el CORE ha establecido las prioridades.⁸⁷ La modalidad de asignación de proyectos, a través de esta fuente de financiamiento, es relativamente inflexible y no permite mucha adaptación a las particularidades regionales. El Ministerio competente decide, si para un proyecto se requiere o no la aprobación del GORE. No obstante, los GORE no pueden modificar el proyecto. Los flujos de fondos no son estables, ya que año a año son fijados por el nivel central. Aun cuando muchos proyectos tienen efectos meramente locales, no son administrados a ese nivel, sino por los niveles superiores.

Como consecuencia de la crítica efectuada a la ISAR, en 1996 se introdujo la **IRAL** como nueva modalidad (actualmente, sólo el FOSIS y la SUBDERE recurren a ésta). A través de la IRAL,

84 Véase Ministerio de Hacienda (1999b), pág. 79 y sgte.

85 Véase en el internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programas/fndr.html>, 18 de diciembre de 1999.

86 Véase en el internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programas/copro.html>, 18 de diciembre de 1999; Valenzuela Barros (1997), pág. 19.

87 Angell (1999).

las regiones pueden financiar programas de lucha contra la pobreza más flexibles y adecuados a sus propios problemas. Los fondos para los programas sectoriales se fijan para cada región y, a diferencia de la ISAR, no tienen que ser aprobados cada año. Las regiones asignan los fondos a los sectores y comunas, mientras que los municipios proponen los proyectos. FOSIS y el GORE deciden, en conjunto con la SUBDERE, cuáles son los proyectos que ameritan apoyo. A través de este mecanismo de competencia entre municipios, se pretende garantizar mayores niveles de *ownership* y eficiencia. No obstante, también aquí existen algunas críticas: con frecuencia, no se eligen los proyectos en beneficio de quienes son realmente más desfavorecidos, ya que precisamente ellos y las Municipalidades menos favorecidas, no cuentan con la capacidad para presentar propuestas de proyectos con la calidad requerida.⁸⁸

El rol de las administraciones provinciales

Por su parte, las regiones están subdivididas en provincias. En Chile existe un total de 51 provincias. Al frente de éstas, en calidad de administrador político, está el Gobernador, que es designado en forma directa por el Presidente de la República. El Gobernador preside el Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO). Este Consejo está integrado por un máximo de 30 miembros, entre ellos, representantes de los sindicatos y empleadores, de las Fuerzas Armadas, universidades y de la cultura.

Según la ley, al Gobernador y al CESPRO les corresponde, fundamentalmente, asesorar, proponer y controlar en el área de la política territorial de desarrollo. No tienen poder de decisión. Los proyectos y programas existentes deben ser supervisados y coordinados y, además, se deben proponer otros nuevos. Le corresponde revisar las estrategias de desarrollo regional, respecto a su relevancia para la provincia, incorporando al sector privado. El Consejo Provincial (CESPRO) tiene

por objeto apoyar y controlar al Gobernador en sus funciones administrativas.

Organizaciones no-gubernamentales en las Regiones

Las organizaciones no-gubernamentales más relevantes para la política territorial de desarrollo, también a nivel regional, son las asociaciones de empresarios. En parte, su importancia se explica por la colaboración con CORFO, en el papel de organizaciones ejecutoras. Teniendo en cuenta las regiones visitadas, Tarapacá y Bío-Bío, cabe mencionar en especial, a la Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados de la Región del Bío-Bío (ASEXMA Bío-Bío); la Corporación de Desarrollo de la Región del Bío-Bío (CORDES Bío-Bío), que es una corporación de utilidad pública para el fomento del desarrollo en la región; la Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Bío-Bío (ASIPES Bío-Bío); la Corporación de Adelanto y Desarrollo de Arauco (CORPARAUCO), que se ocupa del desarrollo de la provincia de Arauco y la Corporación del Norte para el Desarrollo e Integración (CORDENOR).

3.3.3 El nivel comunal

Los responsables de la toma de decisiones sobre la política territorial de desarrollo, a nivel local, son las municipalidades, que desde 1992 han adquirido mayor relevancia, con ocasión de la elección de los alcaldes por votación popular. A pesar de la extensión de las áreas de acción a nivel local, las municipalidades tienen pocas posibilidades de implementar una política autónoma de desarrollo local, principalmente, debido a la rigidez y complejidad de los esquemas de financiamiento.

Estructura y competencias de las municipalidades

Desde 1992, los **Alcaldes** de los 341 municipios de Chile son elegidos en votación popular, en el marco de la elección de los Concejos Municipales. Desde 1996, el candidato al Concejo con la mayor

88 Angell (1999).

votación se convierte en Alcalde, siempre y cuando su lista o pacto obtenga al menos un 30 % de los votos. Dependiendo del tamaño de la comuna, el Concejo Municipal se compone de seis a diez concejales. En 1999, se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. A los municipios se les otorgaron algunas competencias adicionales, en términos de planificación y gestión, pero las competencias financieras y territoriales, apenas han sido alteradas.⁸⁹ Desde el punto de vista organizacional, las municipalidades están estructuradas de la siguiente manera:

Mientras que las comunas con más de 100.000 habitantes deben tener una estructura administrativa como la que se muestra en el Recuadro 6, las municipalidades más pequeñas sólo están obligadas a ocupar los cargos de Alcalde y de Secretario Municipal. En la práctica, no obstante, la mayoría de las administraciones municipales se acerca al modelo abajo esbozado, con la excepción del cargo de Administrador Municipal: este fue creado con la última reforma de la Ley Orgánica, cumple la función de coordinación y gestión permanente del municipio, y tiene la misión de orientar los procesos de planificación y modernización administrativa. En la mayoría de los municipios, todavía no operan los Administradores Municipales.

Las decisiones relativas a la política territorial de desarrollo son tomadas, a nivel comunal, principalmente por el Alcalde y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Las medidas son ejecutadas por los Departamentos de Desarrollo Comunitario y Obras Municipales. A la fecha, pocos municipios disponen de una oficina o dirección de fomento productivo.

Los municipios cumplen **funciones** en las áreas de educación y salud, para las que cuentan con un presupuesto propio, con recursos provenientes de transferencias desde el nivel central. Además, son responsables de algunos servicios comunales (tránsito, aseo y ornato). Adicionalmente, con la modificación de la ley en 1999, se les asignó a los municipios el fomento del desarrollo local. Para

este fin, las comunas elaboran planes de desarrollo comunal (PLADECO) y de ordenamiento territorial (planos reguladores comunales).⁹⁰

Un factor clave para la política territorial de desarrollo comunal son los planos reguladores comunales, que deben ser confeccionados por todos los municipios con más de 70.000 habitantes. Desde hace un tiempo, a los municipios más pequeños, también se les exige diseñar planos reguladores en forma simplificada, pero con frecuencia éstos no pueden ser elaborados, ya que dichos municipios carecen de competencias de planificación y de recursos para encomendar esta tarea a una empresa consultora.

El financiamiento de medidas locales

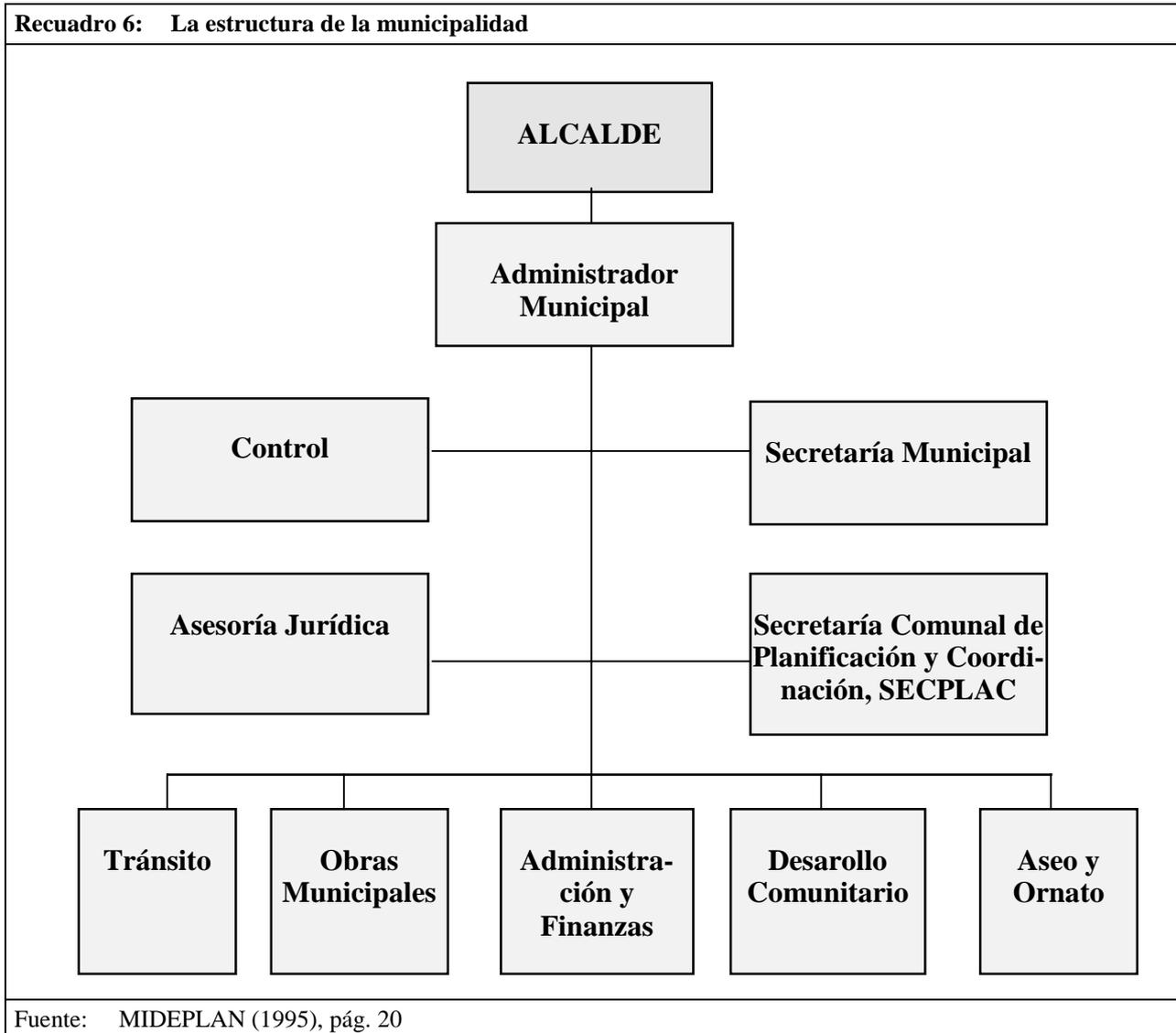
Las municipalidades disponen de fuentes de ingresos propios limitadas. Cabe mencionar entre ellas: las patentes comerciales e industriales, el impuesto territorial, los permisos de circulación, los derechos para el aseo de la ciudad y la recolección de basuras, los derechos de construcción, así como las patentes profesionales y otros servicios municipales. Las tres primeras son lejos las más importantes.

De algunos de estos ingresos se entrega una parte al Fondo Común Municipal (FCM).⁹¹ Este fondo

90 Véase al respecto SUBDERE (1999d).

91 Hasta el año 2000, se aportaban al FCM: el 60 % del impuesto territorial, el 50 % de los permisos de circulación, el 50 % del 1,5 % sobre el precio de venta de vehículos. Además, la Municipalidad de Santiago aportaba el 55 % y las Municipalidades de Providencia, Vitacura y Las Condes, el 65 % de los ingresos por concepto de patentes comerciales. Con la última reforma de la Ley de Municipalidades de diciembre de 2000, se aumentó la cuota de los permisos de circulación al 62,5 %. Asimismo, los cuatro municipios mencionados aportan el 65 % en lugar del 60 % del impuesto territorial. Junto con aumentar el tope en el pago de patentes comerciales de 4.000 a 8.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), estas reformas aspiran a mejorar sustancialmente los ingresos de la mayoría de los municipios, acentuando la equidad intercomunal. Sin embargo, lo que no se percibe muy claramente es, cómo se incentiva la recaudación propia de los municipios.

89 Véase Haldenwang (1999), pág. 10.

Recuadro 6: La estructura de la municipalidad

se distribuye luego a los municipios, de acuerdo a una pauta que considera, entre otros criterios, el número de habitantes, la cobertura del impuesto territorial y el monto de los ingresos municipales.⁹² De esta manera, el 70 % de los municipios recibe más dinero del FCM del que entregan a él, y para un 30 % de los municipios, el FCM representa más de la mitad de todos los ingresos de las comunas.⁹³ La mayoría de las municipalidades más pequeñas utiliza los fondos del FCM para cubrir los gastos corrientes. En 1996, el 44,9 % de los presupuestos municipales se cubrían con fon-

dos propios (en forma directa y a través del FCM), el 55,1 % restante eran recursos que el Gobierno les asignaba a las comunas a través de diferentes Fondos. En 1998, los ingresos de los municipios equivalían a un 8,1 % del total de los ingresos públicos de Chile, mientras que su participación en el gasto era de un 14,2 %.⁹⁴

Aparte de los ingresos propios y los fondos del FCM, los municipios pueden acceder a recursos de las siguientes instituciones:

- del Ministerio de Salud Pública, para la atención primaria y del Ministerio de Educación,

92 Véase SUBDERE (2000d).

93 Véase Angell (1999).

94 Véase SUBDERE (2000b), pág. 77.

para establecimientos educacionales (en la mayoría de los casos, el ítem más grande de los presupuestos municipales). No obstante, con frecuencia, estos recursos son insuficientes para cubrir los gastos previstos;

- de la SUBDERE, a través de dos programas para medidas de urbanización, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU);
- del FNDR, para el que pueden proponerse proyectos;
- del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Aquí pueden solicitarse fondos especialmente, en la modalidad de asignación IRAL;
- de la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que hasta hace poco dependía del Ministerio de Defensa Nacional.

Además, existe una serie de programas y fondos concursables a los que pueden postular los municipios.⁹⁵ Los recursos de los diferentes Fondos y Ministerios están asignados a determinados proyectos de inversión, por lo que se ven restringidas las posibilidades de acción de los municipios. Las tareas, las competencias y la responsabilidad del gasto se ubican en distintos niveles. Por consiguiente, los gastos municipales son controlados por el GORE y por los Ministerios responsables de los recursos.

4 La política territorial de desarrollo regional y local en Chile

En este Capítulo se darán a conocer los resultados del estudio empírico realizado en las regiones de Tarapacá (I Región) y del Bío-Bío (VIII Región). Se analizan la situación vigente, los actuales procesos de transformación y la futura necesidad de reformas de la política territorial de desarrollo en

Chile. La elección de las dos regiones se basó en el criterio de diversidad, con respecto a los desafíos de la política territorial de desarrollo que se presentan a nivel regional.

- **Tarapacá**, la región del extremo norte de Chile, es una de las regiones pequeñas en cuanto a población y poder económico, pero al mismo tiempo, una de las regiones más dinámicas del país, con sectores fuertes, como la minería, el comercio y la pesca.⁹⁶
- **Bío-Bío**, a 500 km al sur de Santiago, es el segundo contribuyente más grande al PIB nacional y cuenta con una importante industria manufacturera. Sin embargo, tiene un ingreso per cápita por debajo del promedio nacional, y desde hace años viene quedando atrás en las tasas de crecimiento del país.

La estructura institucional de la política territorial de desarrollo, descrita en el capítulo anterior, nos mostró estructuras similares, con una diferenciación apenas incipiente, de soluciones institucionales. Por esta razón, se desistió de estructurar el estudio como una comparación de dos casos. En lugar de ello, se tomaron los resultados de ambos estudios regionales, para demostrar las tendencias generales y constatar las diferencias, en aquellos lugares donde las condiciones marco en las regiones generaron desarrollos específicos.

Entre febrero y marzo de 2000 se llevó a cabo un total de 118 entrevistas semi-estructuradas, tanto en el sector público, como en el sector privado: 19 entrevistas en Santiago, 48 en la Región de Tarapacá y 51 en la Región del Bío-Bío. En el Recuadro 7 se indican las funciones de los entrevistados. En el anexo de este estudio se encuentra una lista más detallada de los interlocutores.

El Capítulo se compone de cuatro puntos: en primer lugar, se describirán las dos regiones (4.1). Posteriormente, se analizarán los tres principales ejes de las reformas antes mencionados: la descentralización y la modernización administrativa (4.2), la planificación, la coordinación y la cooperación (4.3) y el fomento productivo territorial (4.4).

95 Una visión global sobre estos fondos, se encuentra en Martelli / Vera (2000).

96 Véase al respecto las cifras del Recuadro 3.

Recuadro 7: Entrevistados, según sus funciones	
<i>Representantes del sector público, en total</i>	55
Representantes de los Ministerios	5
Representantes de los Servicios	20
Representantes de los Gobiernos Regionales (administración o Consejo Regional)	7
Representantes Provinciales	4
Representantes Municipales	9
<i>Representantes del sector privado y no-gubernamental, en total</i>	57
Representantes de asociaciones de empresarios	20
Representantes de empresas y bancos	22
Representantes de la sociedad civil	6
Representantes de la ciencia	9
<i>Representantes de la cooperación alemana al desarrollo y del servicio diplomático</i>	6
Total	118

4.1 Las Regiones de Tarapacá y del Bío-Bío

En este punto se describirán el estado del desarrollo, los potenciales económicos y las condiciones marco de la política territorial de desarrollo, en las dos regiones seleccionadas.

4.1.1 La Región de Tarapacá

La Región de Tarapacá es una región dinámica y, desde el punto de vista económico, relativamente fuerte, aun cuando para el PIB de Chile, con un 3,9 % (1997), juega un papel menor. En 1997, el ingreso per cápita estaba, con 6.259 dólares, considerablemente por sobre el promedio nacional, que era a ese entonces, de 4.145 dólares. Su crecimiento promedio (PIB) del 10,2 %, entre 1990 y 1997, superó claramente la tasa de crecimiento nacional del 7,6 %.⁹⁷ Haciendo una comparación regional, la Región de Tarapacá presenta buenos resultados por concepto de exportaciones. En 1998, se exportaron productos por un total de 4.501 dólares por persona empleada, mientras que el promedio del país llegó sólo a 3.088 dólares. Entre los productos de exportación predominan los cátodos de cobre (44,5 %), a los que les siguen el yodo (14,3 %), la harina de pescado (11,3 %) y los ve-

hículos (10,8 %). Los principales importadores de productos desde la región son los Países Bajos (16,4), los EEUU (14,8 %), México (11,0) y Japón (9,0 %).⁹⁸

Los potenciales de desarrollo de la Región de Tarapacá están en los sectores del comercio y del transporte, la minería, la industria manufacturera y el turismo:

El papel especial que juegan **el comercio y el transporte** (30,7 % del PIB en 1996)⁹⁹ obedece, principalmente, a la existencia de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) y la Zona Franca de Extensión. Entre 1985 y 1996, este sector creció en un 207 %. Con la modernización de la infraestructura de transporte (la carretera panamericana norte-sur, el mejoramiento de las carreteras hacia Bolivia y Argentina, la ampliación y el dragado del puerto de Iquique y la ampliación del aeropuerto de Arica), la I Región podrá fortalecer aun más su posición como nodo del comercio exterior latinoamericano.

La minería (15,2 % del PIB en 1996) posee un gran potencial de crecimiento, por la existencia de algunos grandes proyectos de inversión en el área cuprífera. Entre 1985 y 1996, el crecimiento de esta área fue de un 515 % y, en la actualidad, se

97 MINECON (1999a). Véase también el Recuadro 3.

98 MINECON (1999c), pág. 12.

99 Todas las cifras de este párrafo se tomaron de: MINECON (1999c), pág. 3.

mantiene su tendencia expansiva, especialmente por la mina de cobre Doña Inés de Collahuasi. Además, en la minería juegan un rol menor la sal, el oro y la plata.

En la **industria manufacturera** (17,8 % del PIB en 1996), el procesamiento del cobre con un 34,4 %, vehículos automotrices¹⁰⁰ con un 19,3 %, así como aceites y grasas con un 17,2 %, son los productos más destacados. En este sector, el crecimiento fue, entre 1985 y 1996, sólo de un 37 %. Las posibles bases para una mayor generación de valor se hallan, en primer lugar, en el fomento de la industria metalúrgica, como proveedor de la minería. En lo que respecta a la intensidad ocupacional, la industria de la confección y la elaboración de pescado, juegan también un importante papel. Sin embargo, esta última se vio muy afectada a causa de la crisis de los últimos años.

En particular, las condiciones climáticas y los monumentos histórico-culturales (especialmente indígenas), son favorables para **el turismo**. Hasta ahora, este potencial se ha podido traducir en capacidades concretas sólo en forma limitada.¹⁰¹ Además del turismo playero de Arica e Iquique, también se observa un interesante desarrollo de pequeños empresarios en el turismo andino. El apoyo a éstos, a través de programas de fomento estatal, puede contribuir a un mayor aprovechamiento de las fuentes de ingresos turísticos.

Para poder lograr un desarrollo dinámico y sustentable, la Región de Tarapacá se ve enfrentada, fundamentalmente a dos **obstáculos**: la vulnerabilidad ante factores de crisis externos, debido a la especialización sectorial, y las disparidades económicas dentro de la región.

100 El estatuto automotriz está próximo a concluir, por lo que la industria automotriz (General Motors) perderá sus beneficios y, en lo relativo a las subvenciones, deberá someterse a las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Por lo mismo, es posible que General Motors se retire parcialmente o por completo de la I Región. Véase MINECON (1999c), pág. 6.

101 Véase Lanzarotti / Vázquez (1997), Capítulo 4.2.

Durante la recesión en todo el país, en los años 1998 y 1999, en la Región de Tarapacá también se produjo una baja del crecimiento del PIB, siendo **factores de crisis externos** los que jugaron un papel determinante: los bajos precios del cobre deterioraron el valor del producto de exportación más importante de la región y la crisis asiática tuvo efectos negativos en el comercio del pacífico, fundamental para la I Región. Además, el fenómeno climático del Niño, junto con la anterior sobreexplotación del recurso pesquero, produjo una enorme baja en la cuota de captura.¹⁰² La vulnerabilidad frente a estos factores obedece a la gran dependencia que aun existe de algunas pocas materias primas, la baja generación de valor de los productos industriales, principalmente, basados en recursos naturales y a la inestable demanda interna. Adicionalmente, la estructura del mercado laboral, en particular, la creciente brecha entre un limitado mercado central y las actividades periféricas, con relaciones de trabajo inestables, lleva a una injerencia inmediata de bajas tasas de crecimiento sobre el empleo. Con la recesión, el desempleo aumentó de un 5,6 % en 1998, a un 10,8 %, en el segundo trimestre de 1999. A consecuencia de ello, surgieron protestas sociales, apoyadas, principalmente, por los trabajadores del sector del transporte y de los puertos, que están relativamente bien organizados. En el segundo trimestre del año 2000, se logró reducir el desempleo a un 8,7 %.

Cabe agregar, que en la región existen grandes **disparidades económicas**, por un lado, de carácter territorial y, por otro, sectorial. Desde la perspectiva **territorial** llaman la atención las diferencias de estructura y desarrollo entre los dos grandes territorios, Iquique y Arica / Parinacota, que además, prácticamente, no están encadenados. El desarrollo de Arica (170.000 habitantes) y de Parinacota (3.815 habitantes) está menos determinado por inversiones privadas que el desarrollo de Iquique (165.000 habitantes), que constituye el polo principal de crecimiento de la región. En Arica, los Planes Especiales para Zonas Extremas, con sus grandes inversiones y subvenciones estatales, tienen un mayor efecto. El desarrollo dispar

102 Véase Haldenwang (1999), pág. 21.

y el rezago de las provincias de Arica y Parinacota, le dan un impulso adicional a la aspiración de crear una nueva región de Arica. Desde una perspectiva **sectorial**, se observa, desde comienzos de los años noventa, un creciente distanciamiento entre un sector exportador próspero y un sector industrial local fuertemente asediado por importaciones baratas. Este proceso se ha hecho evidente con el aumento del sector informal.

Las condiciones políticas e institucionales

Históricamente, la Región de Tarapacá, siendo la región del norte más extrema del país, ha gozado de un trato especial. Desde los años 50, los gobiernos chilenos vienen intentando integrar a las regiones extremas del país. Esto se ha traducido en un mayor apoyo estatal, tanto a través de servicios como también en el área de la infraestructura, a fin de crear condiciones adecuadas para el desarrollo y liberar a la región desértica de su orientación unilateral, basada en los puertos y la comunicación ferroviaria hacia La Paz y los puertos. A través de incentivos aduaneros y tributarios, así como medidas directas de fomento productivo, se ha incentivado el establecimiento de las empresas en la región. Aparte de CORFO, el principal actor fue la Junta de Adelanto de Arica (JAA), que ya había anticipado algunos elementos de la política territorial de desarrollo regional. El directorio de ésta estaba conformado por representantes del Gobierno y de los actores sociales. Los proyectos previstos en forma autónoma para el área de la infraestructura, la producción y el sector social fueron financiados a través de impuestos de importación y ventas que debían pagar las empresas locales, con las ganancias del casino y del hipódromo, así como con actividades propias de la JAA.

En el marco de la reorientación hacia una política industrial y de comercio exterior neoliberal, a mediados de los años setenta, el Estado se desligó, en gran parte, de la planificación económica. Las organizaciones de fomento productivo sectorial que existían en ese entonces perdieron su influencia y, en parte, se disolvieron. No obstante, se mantuvo el fomento a la Región de Tarapacá, por razones geopolíticas, pero con una mayor énfasis

en elementos de mercado. En 1975 se creó un sistema de libre comercio que abarca la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), así como la Zona Franca de Extensión y las zonas de producción libre de Iquique y Arica. La administración de éstas estaba en manos de la ZOFRI, que dependía del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la apertura radical hacia el mercado mundial produjo, a mediados de los años setenta, un marcado descenso de la industria automotriz y electrónica, que afectó negativamente, en especial a Arica. El auge posterior produjo un cambio estructural industrial, del que salieron fortalecidas la industria pesquera y la de la confección, orientada hacia las exportaciones.

Con el término del gobierno militar, se modificó la visión político-económica, en beneficio de un crecimiento económico socialmente equilibrado, declarándose el fortalecimiento de la competitividad de la industria local, como un importante objetivo. Con ello también cambió el rol de las instituciones de la política territorial de desarrollo en la Región de Tarapacá.

En 1989, la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) transformó su carácter de institución pública a sociedad anónima.¹⁰³ Esta tiene un volumen anual de ventas de aproximadamente 4 mil millones de dólares y cuenta, en la actualidad, con más de 10.000 puestos de trabajo.¹⁰⁴ Aun cuando también abarca zonas de producción libre, el área central está constituida, básicamente, por el sector comercial. De las 1.813 empresas que se establecieron en 1997, el 96 % eran empresas comerciales y el 4 % empresas industriales. Entretanto, la ZOFRI se ha convertido en un importante centro del comercio internacional en Sudamérica. Las importaciones provienen principalmente de Asia y los EEUU y, las exportaciones van preferentemente a países latinoamericanos. Las empresas que se han instalado en la ZOFRI se benefician con:

103 A través de CORFO, el Estado posee el 51 % del capital de las acciones. Entre los otros accionistas figuran consorcios de seguros nacionales y los empresarios de la ZOFRI.

104 Véase <http://www.chile.cl/primera/contenid/negocios/incent/zofriq.htm>, 12 de noviembre de 1999.

- la exención de impuestos aduaneros, al valor agregado y a la renta,
- el apoyo logístico, a través de bajos costos de almacenaje y facilitación de servicios de transporte,
- los servicios de información *online* y un sistema de procesamiento de datos,
- un centro de ventas, y
- las posibilidades de contactos comerciales con los países vecinos.

Las empresas pueden importar y re-exportar mercaderías extranjeras sin control del Banco Central. Los incentivos financieros tienen como objeto promover las inversiones en edificios, máquinas y equipos. La ZOFRI también administra el parque industrial Chacalluta, al norte de la ciudad de Arica. En él existen superficies urbanizadas a disposición de las empresas industriales que desean establecerse.

La región no sólo se beneficia con la generación de puestos de trabajo; 15 % de los ingresos de la ZOFRI (alrededor de 4 millones de dólares) van a la comuna de Iquique y al GORE. Además, existe un programa de capacitación de jóvenes, en conjunto con la Universidad Arturo Prat de Iquique.

El Plan Especial Provincias de Arica y Parinacota nació como respuesta a la creación de una zona de libre comercio en la ciudad fronteriza peruana de Tacna. Esta somete al territorio Arica / Parinacota a una mayor presión de competencia. El objetivo del Plan Especial es atraer inversiones privadas. Entre sus instrumentos figuran el pago diferido de impuestos,¹⁰⁵ servicios de apoyo, tales como, centros de exportación para el almacenaje y la comercialización de mercaderías, y medidas de desregulación. Además, el plan apunta a simplificar los procedimientos administrativos, para hacer posible la tramitación más rápida de las solicitudes de inversión. También está previsto mejorar la

calificación de la fuerza de trabajo, a través de programas de capacitación profesional de jóvenes, orientada a la demanda.

La segunda versión del Plan Arica, que fue aprobada en abril de 2000, mantiene la doble estrategia: fuera de un aumento adicional de los beneficios tributarios y aduaneros en general, que se justifica desde un punto de vista geopolítico, éste apunta a un mayor fomento de la competencia por calidad, a través de la creación de ventajas de localización específicas, tales como, parques industriales o centros de importación y exportación. Sectorialmente, la estrategia de fomento tiene un enfoque amplio: existen posibilidades de fomento para el comercio, el turismo, la industria manufacturera, la agricultura, la pesca y la minería. Entre las medidas figuran la ampliación de la infraestructura, en particular, la simplificación del tráfico fronterizo con Perú y Bolivia y el mejoramiento de la carretera hacia La Paz. En la agricultura, está previsto mejorar el sistema de riego y, en el rubro de la minería, se ampliaron las áreas autorizadas para la explotación de las riquezas del subsuelo.

Una integración progresiva con los países vecinos es importante para la región de Tarapacá, según la opinión unánime de los entrevistados. El territorio de Arica y también el de Iquique se encuentran menos determinados por las fronteras nacionales, que por su proximidad geográfica con Perú y Bolivia. Sería recomendable que las estrategias de desarrollo a largo plazo se orientaran al aprovechamiento de este potencial del encadenamiento internacional.

4.1.2 La Región del Bío-Bío

Teniendo en cuenta el porcentaje regional del PIB, la Región del Bío-Bío es, después de la Región Metropolitana, y junto con la V Región de Valparaíso, la región económicamente más importante de Chile. Además, su participación en las exportaciones de todo el país y en la producción industrial, es elevada. No obstante, el desarrollo en los últimos años se ha caracterizado por tasas de crecimiento muy por debajo del promedio nacio-

105 El 20 % sobre las inversiones que excedan las 2.000 UTM (aprox. 110.000 dólares) en Arica, o las 1.000 UTM (aprox. 55.000 dólares) en Parinacota.

nal.¹⁰⁶ Con una población de 1,8 millones de habitantes, el ingreso per cápita de la región, con 2.828 dólares (1997), es de los cuatro últimos entre las regiones de Chile.¹⁰⁷

Además, el desarrollo de esta región se vio impactado recientemente por la crisis asiática, lo que debido a la concentración de las exportaciones hacia Asia, tuvo un efecto mayor que en el resto del país. A ello, cabe agregar una sequía, producto del fenómeno climático del Niño, que afectó la producción agrícola y la explotación forestal. En otras palabras, mientras la economía chilena creció en 1998 en un 3,4 %, en la Región del Bío Bío la producción disminuyó en un 3,9 %.

En la Región existen cuatro provincias: Ñuble, Concepción, Arauco y Bío-Bío. En la provincia de Concepción (aproximadamente 850.000 habitantes) se concentra la industria. La provincia de Arauco (alrededor de 150.000 habitantes) ha sido especialmente afectada por la crisis estructural de la minería del carbón. En ésta y en las provincias de Ñuble (aproximadamente 420.000 habitantes) y del Bío-Bío (alrededor de 330.000 habitantes) se explotan, principalmente, los recursos naturales.

Los potenciales de la VIII Región se encuentran en las áreas de la industria manufacturera, del comercio y del transporte, así como en la explotación de recursos naturales: en la silvicultura, la agricultura, el sector pesquero y el energético. También cuenta con otros potenciales en las áreas de ciencia, investigación, tecnología y turismo.

La industria manufacturera puede intensificar su competitividad, apostando a la elaboración de variados productos de la agricultura, silvicultura y la pesca. Dada la tradición industrial que posee esta región, dispone de *know how* para la elaboración de estos productos y también en otros rubros industriales. Lo importante es promover en forma

específica la profundización de cadenas de valor. En particular, la industria metalúrgica podría aprovechar las capacidades existentes y posicionarse como proveedora de otras industrias locales.

El sector del comercio y el transporte se ve favorecido por las inversiones en infraestructura, como caminos, puertos y gasoductos. Cabe mencionar, en forma destacada, la importante ruta de transporte desde Argentina a los puertos, a lo largo de la Costa del Pacífico, por el paso fronterizo de Pino Hachado. Con ello se incentivará el transporte de mercancías, la comercialización de productos, las comunicaciones y el sector de servicios financieros y de seguros.

La explotación de los recursos naturales se ve grandemente favorecida por las condiciones naturales de la región. Esto es válido para la agricultura y silvicultura, como también para la pesca. En lo que respecta al uso del suelo, en los últimos años se ha producido un distanciamiento del cultivo de trigo y árboles frutales, para acercarse cada vez más al cultivo de hortalizas y plantaciones de pinos y eucaliptus. También en el sector energético, los recursos naturales favorecen a la Región del Bío-Bío: entre 1998 y 2002 se efectuarán inversiones privadas, por un total de 880 millones de dólares, en plantas hidroeléctricas con una potencia total de 751 MW.¹⁰⁸

El área de **la ciencia, la investigación y la tecnología** se ve beneficiada fundamentalmente por las universidades en Concepción, los institutos técnicos y las numerosas posibilidades de aplicación en las empresas industriales y en la economía de la zona. La biotecnología se considera como un posible tema prioritario para la investigación futura.

También en el **sector turístico**, hasta ahora relativamente marginal, se ven muchas posibilidades de desarrollo; condición previa para un crecimiento de este sector es la infraestructura turística y la formulación de una estrategia adecuada para la comercialización de las tantas atracciones naturales de la región.

106 Entre 1990 y 1997, el PIB en la Región del Bío Bío creció en un 4,4 % promedio anual; sin embargo, a nivel nacional, lo hizo en un 7,6 % . Véase Recuadro 3.

107 Cálculos propios sobre la base de cifras de MINECON (1999a).

108 SUBDERE (1999b), pág. 17.

El desarrollo económico, social y ecológicamente sustentable de la Región del Bío-Bío puede verse afectado por los siguientes **problemas**: la estructura económica periférica de la región, el elevado porcentaje de pobreza y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Aun cuando la VIII Región y, sobre todo, la provincia de Concepción es un importante centro industrial de Chile, tiene una **estructura económica periférica**, que dificulta el desarrollo regional integral. Esta se caracteriza por: (a) la baja participación de la región en inversiones extranjeras directas, en inversiones privadas y en inversiones del sector público, en relación al número de habitantes.¹⁰⁹ (b) La mayoría de las grandes empresas que operan en la región, tienen su casa matriz en Santiago y muchas cuentan con participación de capital extranjero. Con sus fábricas en la región pretenden obtener una rentabilidad rápida, siendo bajo el porcentaje de reinversión de las utilidades en la región.¹¹⁰ (c) Las empresas de la industria manufacturera se concentran más en los sectores tradicionales y menos en sectores dinámicos, como la informática o los bienes de capital. Por consiguiente, la intensidad tecnológica es baja.

El elevado **porcentaje de pobreza**¹¹¹ en la Región del Bío-Bío, en comparación con el promedio nacional, se debe principalmente a tres causas: relaciones laborales precarias, desempleo y bajos salarios. Estos tres motivos se pueden explicar por las siguientes características estructurales del desarrollo económico: (a) una débil estructura del mercado de trabajo, caracterizado por el trabajo a

tiempo parcial o por temporada, la subcontratación y el trabajo domiciliario, incluso en los sectores económicos dinámicos; (b) la radical política económica de ajuste, durante el gobierno militar, que aceleró la reestructuración de la economía y agravó la crisis en la industria manufacturera protegida y orientada hacia el mercado nacional en la región, y (c) el bajo nivel salarial en los sectores tradicionales de la agricultura y la minería. Las comunas más desfavorecidas se encuentran, especialmente en las zonas rurales, pero también en las antiguas zonas carboníferas.¹¹²

La sobreexplotación de los recursos naturales se aprecia, principalmente, en la pesca y en la silvicultura. En la región, se han convertido en temas de gran discusión: la pesca excesiva por parte de la industria pesquera y también de los pescadores artesanales, la expansión de las plantaciones de bosques, así como las fábricas de celulosa y otras industrias que contaminan el aire y el agua. Los conflictos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales entre los diferentes rubros económicos (por ejemplo, entre la explotación forestal, agrícola y turística) son de ordinaria ocurrencia. Otros problemas ambientales son: la falta de vertederos, la falta de ordenamiento territorial y las deficiencias en materia de gestión de sistemas ecológicos naturales.¹¹³ La solución de estos conflictos, en beneficio de un desarrollo sustentable en términos económicos, sociales y ecológicos, es uno de los grandes desafíos para la Región del Bío-Bío y, en especial, para los espacios económicos rurales.

Las condiciones políticas e institucionales

Aparte de la Región Metropolitana, la Región del Bío-Bío es la única con inversiones públicas per cápita menores que las del promedio del país.¹¹⁴

109 Entre 1990 y 1998, la participación de la Región del Bío-Bío en las inversiones extranjeras directas en todo Chile, era, apenas, de un 2 %. Según una estimación, la participación en inversiones privadas entre 1998 y 2002 será de un 6,7 % y la participación en las inversiones del sector público fue, entre 1990 y 1997, de un 11,3 %. Todas las cifras son inferiores al porcentaje que representa la población de la región, que es de un 12,8 %. Véase MINECON (1999a); SUBDERE (1999b), pág. 16 y sgtes.

110 Aquevedo Soto (1998), pág. 210 y sgtes.

111 En el año 1998, el índice de pobreza era de un 32,3 % en la región y, a nivel nacional, de un 21,7 %; el índice de extrema pobreza de un 10 % y, a nivel nacional, de un 5,6 %. Véase Ministerio de Hacienda (1999a).

112 Aquevedo Soto (1998).

113 MIDEPLAN / SERPLAC (1991), pág. 26; CONAMA (1999).

114 En 1997, las inversiones públicas totales en la región (IDS e IDR) eran, con un 10,6 % de participación en las inversiones públicas del país, menores que el porcentaje de habitantes de la región en relación a la población total

Además, en comparación al promedio nacional, se asignan menos fondos de inversión con la participación del GORE. Por ejemplo, en 1998 el presupuesto para la Inversión de Decisión Regional (IDR) fue de un 27,9 %, mientras que el promedio nacional, de un 33 %. Sin embargo, llama la atención el activo papel que juega el GORE del Bío-Bío en la política regional. Al respecto, cabe mencionar:

- la revalorización del rol de la administración regional, que puede apreciarse también en el hecho de que los jefes de división participan en las reuniones de gabinete del Intendente con los SEREMI;
- la coordinación estratégica anual de la política, entre los SEREMI, los directores regionales de los Servicios, la administración regional y los Consejeros Regionales, bajo la dirección del Intendente;
- el compromiso a favor de mejoramientos en la planificación estratégica y el ordenamiento territorial, a través de un Convenio de Programación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y finalmente,
- el compromiso por una elaboración participativa de la estrategia de desarrollo regional y el *marketing* profesional de la región a través de una consultora privada.

En las zonas estructuralmente débiles, **Lota y Arauco**, existen programas especiales de ayuda: en manos de la CORFO y del SENCE está el Plan de Acción de la Zona de Arauco. Este fue impulsado en 1994 y complementado en 1996 por el Plan Especial de Lota. El plan contempla medidas para promover las inversiones, al igual que proyectos para la reincorporación a la vida laboral de desempleados afectados por el cierre de las minas de carbón.¹¹⁵ La Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) apoya estos planes a través de servicios de asesoría.

Asimismo, existe el Plan Arauco que fue impulsado en 1999 por el MINECON, en el marco de la política gubernamental para el fomento de zonas estructuralmente débiles.¹¹⁶ Con ello, se pretende promover la iniciativa del sector privado, pero también fortalecer el rol de activador del sector público en el desarrollo productivo. En comparación con los Planes Especiales de Zonas Extremas del sur y del norte de Chile, el Plan Arauco no cuenta con beneficios tributarios tan potentes. Los instrumentos de éste son el fomento de las inversiones, de la competitividad de las empresas, de la capacitación y empleo y del mejoramiento de la infraestructura económica y social. Para ello, se recurre a instrumentos ya existentes en los Servicios y se aspira a una mayor focalización de los recursos. A nivel sectorial, se promueven la pesca y la elaboración de productos pesqueros, la agricultura, la explotación maderera y el turismo.

4.2 Descentralización y reforma administrativa

En Chile, la descentralización no es un tema nuevo.¹¹⁷ Su actual orientación se remonta a los años setenta, cuando el gobierno militar pretendía un aumento de la eficiencia estatal, especialmente, a través de la creación de estructuras administrativas regionales y el traspaso a las municipalidades, en 1980, de las funciones relativas a la educación y la salud. Por lo anterior, la descentralización no estaba motivada por el propio interés de las regiones y comunas a desarrollarse o por las exigencias de la democratización. El resultado fue una desconcentración administrativa puntual, impuesta desde Santiago, que traspasaba, principalmente, a las comunas las tareas estatales y, en menor medida, también los ingresos fiscales, sin ceder, en mayor grado, las competencias políticas o la responsabilidad del gasto. Las regiones continuaron

del país; no obstante, eran mayores que la participación de la región en el PIB nacional. Véase MINECON (1999b), pág. 20.

115 Véase MINECON (1999b), pág. 26 y El Mercurio (1.8.1999), pág. 7 y sgte.

116 MINECON (1999b), pág. 26; MINECON (1999d): Boletín Regional 15, pág. 7.

117 Sobre las siguientes observaciones véase Minkner-Bünjer (1997), págs. 114-131; Rounds Parry (1997); Insunza Flores (1997), págs. 13-22; SUBDERE (2000b), págs. 26-33.

siendo unidades administrativas dependientes de Santiago y, en gran parte, militarizadas.

Esta descentralización “a medias” afecta aun, hoy en día, la capacidad política y de acción de los niveles subnacionales y obstaculiza una política territorial de desarrollo, concebida de acuerdo a las necesidades específicas de la respectiva región o comuna. Por esta razón, aun no se puede hablar en Chile de una política realmente *territorial* de desarrollo productivo, es decir, concebida y coordinada a nivel regional y local. Ambos niveles mantienen competencias limitadas, mientras que las instituciones más importantes de la política de desarrollo, como ya se mencionara, siguen ubicadas en el nivel central. Además, la mayoría de los instrumentos de fomento estatales siguen teniendo una orientación sectorial. Sin embargo, a partir de los años noventa, el proceso de reformas experimentó un nuevo impulso, como se describirá en el siguiente punto.¹¹⁸

4.2.1 El estado actual de la descentralización

Durante los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei se pudo observar una clara tendencia hacia la descentralización, que también incluía el traspaso de competencias políticas. En la actualidad, las regiones y los municipios cuentan con mayores atribuciones para intervenir en la formulación, ejecución y el financiamiento de proyectos de desarrollo. Paralelamente a los cambios, se ha producido un intenso debate sobre la estructura apropiada que debe tener a futuro un Estado descentralizado, en el que se discute, sobre todo, el tema del fortalecimiento político de las regiones (por ejemplo, a través de la elección directa de los Consejeros Regionales o de otras autoridades). No obstante, este debate aun no ha conducido a una estrategia integral de desarrollo institucional de las regiones, provincias y comunas.

En 1994, con la formulación de la Política de Desarrollo Productivo Regional, el gobierno del Presidente Frei se comprometió a reforzar las competencias de los actores *regionales* en el área del desarrollo productivo. Esto se refiere sobre todo a los GORE, creados en 1992 y que desde 1996 están funcionando en la práctica. Desde los inicios de sus actividades, las funciones del GORE, en el ámbito del desarrollo económico, se han venido ampliando continuamente. En la actualidad, abarcan desde la formulación de una estrategia regional de desarrollo hasta el fomento productivo específico de zonas desfavorecidas.

A nivel *comunal*, las municipalidades han ganado en autonomía financiera y política. En 1992, con la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se aprobó la elección directa de los Alcaldes, otorgándoles una base propia de legitimidad. Además, hoy en día los municipios tienen más posibilidades de asumir funciones en el fomento del desarrollo económico. Este ámbito se menciona, por primera vez, como función de las municipalidades en la reforma de la Ley Orgánica, realizada en 1999.

A pesar de estas reformas, se debe continuar ampliando la participación de las instituciones regionales y locales en la planificación, implementación, supervisión y evaluación de la política de desarrollo productivo. La crítica de los actores en las regiones y comunas se dirige, fundamentalmente, a las deficiencias de la estructura institucional. Estas deficiencias se pueden observar en tres áreas: (1) la falta de una orientación territorial del fomento productivo y del empleo, (2) posibilidades limitadas de los niveles subnacionales de diseñar la política en forma activa, y (3) la falta de incentivos para la política de desarrollo productivo a nivel comunal y regional.

La falta de una orientación territorial

En ambas regiones estudiadas, los entrevistados hicieron hincapié, una y otra vez, en que la actual estructura del desarrollo productivo y social continúa obstruyendo una coordinación más estrecha de los instrumentos a nivel local. La falta de

118 El punto 4.2.1 no incluye un análisis sistemático de las recientes iniciativas de descentralización del actual gobierno chileno.

orientación territorial se debe, por una parte, a los diferentes grados de desconcentración y descentralización de las instituciones involucradas, los que, con frecuencia, dificultan los procesos de comunicación y coordinación a nivel local y regional. Esto es una consecuencia de la falta de uniformidad de las reformas internas de las instituciones relevantes para la política territorial de desarrollo, un tema que será abordado detalladamente en el Capítulo 4.2.2. Por otra parte, también las dobles jerarquías dentro del tejido institucional y la orientación sectorial de numerosas instituciones de fomento, obstaculizan la coordinación de instrumentos y medidas a nivel regional y local.

Los representantes de las instituciones **regionales** más importantes se encuentran en una situación de doble dependencia, tanto política como administrativa. Esto es válido, en particular, para el propio **Intendente**: por un lado, en la línea del Gobierno Interior, el Intendente es designado por el Presidente y es considerado su representante en la región. Lo decisivo para su nombramiento es, en general, su perfilación política (partidista) a nivel central. Su futuro político también depende de Santiago. Por el otro lado, se espera del Intendente que defienda los intereses de la región ante el Gobierno. En su calidad de presidente del Consejo Regional, influye sobre las inversiones públicas en la región y, eventualmente, hace valer los intereses regionales frente a las provincias o comunas.

También los representantes regionales de los Ministerios (**SEREMI**) se encuentran en una situación de doble dependencia: por un lado, deben asumir funciones de coordinación sectorial y son representantes de los Ministerios nacionales; y, por otro, integran el gabinete del Intendente, que además tiene influencia sobre su designación. Con frecuencia, los SEREMI no son de la región y su futuro profesional depende tanto de los Ministerios como de los Gobiernos Regionales. En algunas Secretarías Regionales Ministeriales, sobre todo la del MOP, incluso las diferentes unidades dependen, directamente, de los departamentos técnicos correspondientes en el Ministerio, sin que exista una relación jerárquica clara con el SEREMI.

Las Direcciones Regionales de los Servicios (CORFO, SERCOTEC, FOSIS, INDAP, PROCHILE, etc.) dependen de sus sedes centrales en Santiago y, por consiguiente, indirectamente de los Ministerios respectivos, a nivel central. No existe una relación formal de dependencia ni con el SEREMI correspondiente, ni tampoco con el GORE. No obstante, la realización exitosa de medidas es prácticamente imposible de garantizar, sin un mínimo de coordinación con el GORE.

Como resultado de esta estructura poco transparente e incoherente, surgen problemas de información y coordinación: la asimetría de información entre los diferentes niveles, dentro de un mismo organismo, y el flujo de información por sectores, impiden una mejor coordinación de los procesos de planificación a nivel regional.¹¹⁹ Cuando la coordinación a nivel regional resulta exitosa, a menudo, es más un producto del buen desempeño personal de los funcionarios responsables que de la organización misma.

El nivel provincial: También a nivel provincial existe una gran dependencia del nivel superior: el Gobernador es designado por el Presidente de la República, sobre la base de una propuesta del Intendente de la región. Su área de competencia comprende asuntos administrativos y de orden público. En algunas provincias, especialmente en zonas periféricas o rurales de Chile, el Gobernador asume funciones adicionales de asesoría y coordinación de políticas y proyectos. Para ello, algunas regiones (entre ellas, la del Bío-Bío) mantienen Departamentos o Unidades de Programas y Proyectos (UPP).¹²⁰ Los responsables de éstos son designados por el GORE, funcionan en la Gobernación y asesoran a las comunas en temas relativos al desarrollo.

El nivel comunal: en el caso de los municipios, tanto los Alcaldes como los Concejos Municipales tienen una base propia de legitimidad, que coinci-

119 Véase Gutiérrez / Rojas (1998), pág. 9.

120 Estos corresponden a una iniciativa de la SUBDERE, al instalarse los GORE, pero después algunas regiones prescindieron de ellos.

de con los grupos meta de sus políticas. Desde 1992, como resultado de la descentralización política, los municipios han llegado a ser importantes actores potenciales del desarrollo económico local. No obstante, al parecer, muchos municipios no aprovechan los espacios existentes. Esto puede ser una consecuencia de la falta de recursos, que no permite contratar, o mantener en su cargo, a funcionarios con el perfil adecuado. Sin embargo, con frecuencia, también falta la disposición a visualizar el cambio estructural local, como una tarea de la municipalidad y de los actores comunales, optándose en cambio por la estrategia de solicitar ayuda externa.

Limitada autonomía política de las unidades políticas subnacionales

La mayoría de las instituciones regionales y locales no cuentan con las posibilidades de diseñar políticas propias; en parte, por una falta de perfil político, en parte, por la poca coherencia que existe en materia de tareas, competencias y responsabilidad del gasto.

forma adecuada, funciones legislativas y de fiscalización. Mientras que el Intendente cuenta con un equipo administrativo propio, el CORE sólo dispone de una secretaría con escasos recursos humanos y materiales.

La poca capacidad de gestión del GORE, también se debe a la falta de unidad de funciones, competencias y responsabilidad del gasto. Aun cuando **las funciones** del nivel central se desconcentran cada vez más hacia las regiones,¹²¹ **las competencias** del GORE en el área del desarrollo productivo se reducen, en la práctica, a la revisión y ejecución de proyectos específicos de inversión pública, en el marco de la distribución del FNDR y de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), principalmente. Por esta razón, en términos generales, se debe estimar como un paso positivo la creación de programas de inversión sobre la base de Convenios de Programación, de uno o varios Gobiernos Regionales con uno o varios Ministerios. Sin embargo, no se debe desconocer que la capacidad de definición estratégica de la mayoría de las políticas relevantes para el desarrollo económico, incluyendo las respectivas deci-

Recuadro 8: Composición de las decisiones sobre inversiones a nivel regional (1999)		
	en millones de pesos	en %
FNDR	141.340	40,69
ISAR	76.671	22,07
IRAL	20.826	6,00
Convenios de Programación	77.243	22,24
Otros	31.306	9,01
IDR	347.387	100,00

Fuente: Martelli / Valenzuela (1999)

El nivel regional: Como se mencionara más arriba, el GORE no posee una base de legitimación autónoma, lo que reduce su poder de movilización y sus posibilidades de tomar iniciativas políticas. En particular, el CORE, en su calidad de representación colegiada, tiene un **perfil débil**. Por una parte, esto se atribuye al hecho de que los Consejeros Regionales son elegidos en forma indirecta por las Asambleas Provinciales de los Concejales. Por otra parte, el CORE no posee ni las competencias ni las capacidades técnicas para asumir, en

siones sobre los presupuestos, continúa en manos de los Ministerios y Servicios.¹²²

En lo que respecta a **la responsabilidad del gasto**, se constata un aumento del volumen presupuestario para la IDR, pero que, al mismo tiempo, el espacio de decisión sigue siendo muy limitado. En

121 Véase al respecto SUBDERE (2000c).

122 Véase Alvez Catalán (1999), pág. 52.

los últimos años, los fondos de la IDR han aumentado en forma constante: si en 1994 sólo se decidía sobre un 20,8 % de las inversiones públicas, a nivel regional, en 1998 se hacía sobre un 33,34 % y, en 1999, sobre un 44 %. Según los planes del gobierno, en los próximos seis años, el porcentaje debiera alcanzar entre un 50 % y un 55 %.

Aun así, no es posible hablar de una autonomía financiera de las regiones. El Ministerio de Hacienda fija el volumen total del **FNDR**, sin que las regiones tengan derecho a intervenir. La distribución de los fondos entre las regiones está regulada por ley. El GORE sólo selecciona los proyectos que serán financiados a través del FNDR. Los criterios para la evaluación técnica de los proyectos, de la que se encarga el SERPLAC, son establecidos por el propio MIDEPLAN. Más de un tercio de los fondos está reservado para determinadas provisiones.

La modalidad **ISAR** corresponde a programas y proyectos de inversión bajo la responsabilidad de un Ministerio o de sus instituciones de fomento, sobre los que se decide en la región, por su carácter específicamente regional (por ejemplo, construcción de caminos y el programa Chile Barrio). No obstante, en la práctica, el Ministerio conserva amplias facultades de control sobre los gastos.

En los últimos años, la modalidad ISAR ha perdido importancia, especialmente por la introducción de los **Convenios de Programación**. A través de estos convenios, los GORE pueden participar en la decisión sobre inversiones sectoriales y planificar medidas, por un período de hasta cinco años. Por otra parte, los Convenios de Programación limitan también el campo de acción del GORE, comprometiendo cada vez más fondos del presupuesto regional. Además, éstos dependen de la asignación presupuestaria de los Ministerios involucrados, de tal modo que, tampoco en este caso, está garantizada la posibilidad de planificación por parte de las regiones.¹²³

El nivel provincial: la provincia no posee ni atribuciones, ni competencia ni responsabilidad del gasto para impulsar iniciativas de desarrollo productivo, pero podría hacer las veces de coordinadora de políticas en las comunas. El hecho de que el nivel provincial contribuya en algo en esta área, por el momento, depende de la voluntad política y de la iniciativa propia del Gobernador. Los entrevistados mencionaron, en repetidas ocasiones, al CESPRO como un importante organismo potencial para el desarrollo económico intercomunal, pero en la mayoría de las provincias éste no funciona en forma adecuada.

El nivel comunal: en el marco del proceso de la descentralización se traspasaron importantes **funciones** a las municipalidades, especialmente, en educación, salud y ayuda social, pero también en temas relativos a la infraestructura vial y el turismo. Para ello, éstas reciben transferencias del nivel central, que son asignadas directamente a las comunas, pasando por alto al nivel regional. La **distribución de competencias** entre las comunas, los Ministerios y otros organismos públicos, con frecuencia no está definida en forma muy clara.¹²⁴ Los municipios tienen competencias para formular proyectos que postulen a los diferentes fondos concursables en todas las áreas políticas. No obstante, en lo relativo a una política integral y estratégica, las competencias de las comunas se agotan principalmente en la formulación del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que hasta ahora, en la práctica, ha tenido poca relevancia.

Analizando desde el punto de vista de **la responsabilidad del gasto**, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que las transferencias desde el nivel central están, en su mayoría, fuertemente condicionadas, por lo que a las municipalidades les quedan muy pocas posibilidades de decisión. En la asignación de fondos en el marco de la modalidad IRAL, este espacio es mucho mayor, por lo que, en este caso, es posible tener en cuenta, las prioridades locales de desarrollo. Además, a dife-

123 Tal como se había mencionado arriba, con los nuevos Convenios Marco entre regiones y gobierno a nivel central, se pretende fortalecer la capacidad regional de plani-

ficación. Sin embargo, por ser de muy reciente aplicación, todavía no es posible evaluar el instrumento.

124 Véase Sassenfeld (1999), pág. 59.

rencia de las regiones, las comunas cuentan con ingresos propios sobre los que pueden disponer libremente.

Una importante fuente de recursos adicionales para proyectos locales, son los diferentes fondos concursables. La asignación a través de concursos crea incentivos para una mayor calidad técnica de los proyectos, pero también implica el riesgo de que la formulación de los proyectos se oriente a la oferta de recursos para determinadas áreas, en lugar de que el tema central sean las necesidades locales, los potenciales de desarrollo y la implementación de políticas locales coherentes. Además, el sistema de concursos privilegia a las comunas en mejor situación económica, que están en condiciones de contratar consultores con experiencia, para el diseño de los proyectos. Por cierto, la necesidad de tener que recurrir a apoyo externo para la formulación de proyectos, obedece también al gran número de fondos y sus diferentes exigencias y formalidades para concursar. De todos modos, la gestión de proyectos ha sido el principal foco de atención en los procesos de modernización administrativa a nivel local.

La falta de incentivos para una política territorial de desarrollo

El nivel regional: el papel del GORE cambió en forma determinante durante los primeros años de su existencia: por primera vez, en 1998, se definió la política territorial de desarrollo como una tarea del Gobierno Regional. El Artículo 18 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, asigna a los GORE diversas funciones en la política territorial de desarrollo:

- contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral;
- establecer prioridades para el fomento productivo;
- promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica; y
- fomentar el turismo.

Desde 1998, también se ejecutan proyectos de fomento productivo a través del FNDR que, anteriormente, sólo se utilizaba para inversiones en las áreas de infraestructura y desarrollo social. De este Fondo, existe una provisión de un 2 % para el fomento productivo, lo que sirve como incentivo para un cambio de conciencia a nivel regional. En efecto, en el año 1998, se invirtió un 5,2 % del FNDR en el área del fomento productivo y la tendencia va en aumento: el GORE del Bío-Bío tenía previsto destinar un 8 % del FNDR para esta área, en el año 2000.

A pesar de estas tendencias, el papel del GORE en la política territorial de desarrollo, sigue siendo limitado. Un problema de principio radica en la estructura de incentivos existente. Con frecuencia, para las instituciones sectoriales resulta más fácil defender su autonomía política y de gasto, en lugar de apostar a una mejor coordinación de sus decisiones. A su vez, los GORE no se benefician directamente del éxito de las empresas en su territorio, dado que no obtienen ingresos por concepto de actividades empresariales. Como resultado, existen pocos incentivos económicos para una política regional de desarrollo. Además, muchas instituciones a nivel regional aun no han tomado suficiente conciencia sobre el desarrollo productivo.

El nivel comunal: las municipalidades pueden jugar un importante rol en el desarrollo productivo, en especial, ampliando y profundizando la planificación estratégica (PLADECO), mejorando el ordenamiento territorial (planos reguladores) y formulando proyectos integrados. Sin embargo, muchos municipios no se consideran actores importantes del desarrollo económico local. En algunos casos, sorprende la falta de información sobre las actividades empresariales locales y la falta de visiones para el desarrollo comunal. En la mayoría de los casos, los ingresos de las comunas, provenientes de actividades económicas dentro de su jurisdicción, evidentemente, no son suficientes como para generar incentivos reales de iniciativas de política territorial de desarrollo. Asimismo, el impuesto territorial y las patentes industriales y comerciales tienen poca relación con el valor agregado producido.

De esta manera, en la actualidad la estructura de incentivos financieros para los municipios genera un efecto perverso, de carácter doble: por un lado, es más cómodo para los municipios buscar aumentos de ingreso por medio de proyectos o fondos externos, en lugar de aumentar los ingresos propios, ya que esta última opción siempre generará resistencia por parte de los afectados. Por otro lado, es más cómodo buscar mayores ingresos en lugar de racionalizar el gasto, lo cual suele implicar recortes de servicios y prestaciones y/o despidos de personal.¹²⁵

4.2.2 La desconcentración y las reformas internas de los Servicios

En los últimos años, los Servicios han efectuado amplias reformas en dirección hacia una desconcentración de sus funciones, competencias y, en parte, también de sus recursos, así como a una mayor orientación hacia los grupos meta. Por cierto, sólo en unos pocos Servicios también se produjo una transformación de los enfoques sectoriales hacia una orientación territorial integral.

Muchos de los esfuerzos por reformas apuntaban, básicamente, a **una desconcentración** de las estructuras institucionales. A las Direcciones Regionales se les asignaron funciones y competencias; en parte se les traspasaron responsabilidades del gasto, sobre la base de presupuestos propios (FOSIS, SERCOTEC; CORFO también dispone en parte de presupuestos regionales y, en el año 2000, descentralizó aun más la asignación de fondos). No obstante, la esfera de acción de las Direcciones Regionales de la mayoría de los Servicios, sigue siendo considerablemente limitada. Por ejemplo, en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), todos los proyectos y la distribución de fondos continúan aprobándose a nivel central. Para todos los Servicios sigue siendo válido

que sólo las Direcciones Nacionales, en Santiago, son las que definen las visiones estratégicas, los presupuestos para los programas y los criterios para la selección de los proyectos.

Una de las exigencias más importantes de la gestión administrativa moderna es **la orientación al cliente o al grupo meta**. De la misma manera, una política orientada al desarrollo de espacios económicos locales y regionales, debe tener en cuenta las necesidades y condiciones de su respectivo grupo meta. La población involucrada posee conocimientos concretos sobre los problemas y potenciales de una región, de los que dependen las instituciones del fomento productivo. Por lo demás, son ellos los verdaderos actores de cualquier desarrollo social y económico. Con el objeto de mejorar la integración de los grupos meta en sus proyectos, algunos Servicios crearon equipos para una mejor coordinación entre actores públicos y privados (por ejemplo, CORFO), ventanillas únicas para los clientes (SERCOTEC, FOSIS) y sistemas de información vía internet (SENCE, SERCOTEC). Algunas instituciones aplican también modalidades de planificación participativa e incorporan a los involucrados en la ejecución de los proyectos (por ejemplo, FOSIS).

Estas iniciativas demuestran que se ha tomado conciencia de la necesidad de integrar a los grupos meta y de focalizar, de mejor manera, los instrumentos disponibles a las necesidades de éstos, pero parece ser que las estructuras organizacionales verticales y sectoriales, aun dominantes de los Servicios, se oponen a un reconocimiento más rápido de esta realidad.

4.2.3 La modernización administrativa

Para que los organismos públicos chilenos puedan estar a la altura de las exigencias generadas por la descentralización y las nuevas políticas de desarrollo productivo, resulta indispensable modernizar los aparatos administrativos, así como capacitar y perfeccionar a sus funcionarios.

En los últimos años, los gobiernos de Aylwin y Frei impulsaron importantes reformas en esta

125 Cabe hacer notar que las últimas reformas legislativas de finales del año 2000, aumentaron los ingresos municipales y también (en forma limitada) la equidad intercomunal, pero no hubo mayores cambios en cuanto a los incentivos para generar más recursos propios.

dirección, especialmente, con la creación de los Gobiernos Regionales. Pero también en las instituciones existentes se ha hecho bastante sobre el particular: los Servicios se han regionalizado y las competencias se han desconcentrado, se han introducido nuevos mecanismos de control y evaluación y se ha modernizado la gestión de proyectos. No obstante, aun existen desafíos considerables por superar, en particular en los siguientes ámbitos: (1) en la comunicación interna y externa y en la gestión de información, (2) en la eficiencia burocrática, y (3) en la gestión administrativa.

(1) **Los problemas de comunicación** son el desafío central del paisaje institucional chileno, en el campo del desarrollo productivo. Con frecuencia, se producen interferencias en los flujos de comunicación e información entre las instituciones públicas y sus clientes, así como entre diferentes instituciones o, incluso, dentro de ellas. Uno de los ejemplos más evidentes es la falta de información en lo que respecta a las empresas en una comuna o región y sus actividades. Aun cuando existen bancos de datos sobre empresas, a menudo, la información no está en manos de las instancias decisoras. En algunos casos, ni siquiera los organismos encargados de la planificación local, como la SECPLAC, por ejemplo, están informados sobre el número de empresas establecidas en sus comunas. La información no se divulga, porque se desconoce la demanda de información, por la falta de canales de comunicación o, también, por celos políticos. En algunos casos, esto ha tenido como resultado que diferentes instituciones (cámaras, asociaciones de empresarios, Gobiernos Regionales) han estado ocupados recopilando los mismos datos, en forma paralela.

Con frecuencia, los grupos meta tampoco reciben las informaciones de importancia. Por ejemplo, en algunas ocasiones las comunas se enteran de proyectos de los organismos públicos sectoriales (por ejemplo, del MOP o del SENCE) recién cuando éstos ya se han iniciado o cuando los plazos para las solicitudes han vencido. Es evidente que los Ministerios y Servicios relevantes carecen aquí de una orientación hacia el cliente. Otro problema radica en la gran cantidad de ofertas de promoción, en el área del fomento productivo, para las

comunas. Faltan instituciones intermediadoras, que entreguen a los municipios y otros grupos meta la información necesaria y que los apoyen en las postulaciones a fondos y proyectos. También sería una importante tarea, simplificar y unificar los trámites para las solicitudes, a fin de facilitarles, especialmente a las comunas más pequeñas, el acceso a los fondos concursables.

(2) El segundo problema de importancia es la falta de **eficiencia** de los servicios administrativos. Los procedimientos, tales como, el otorgamiento de patentes comerciales, la realización de estudios de impacto ambiental o la formalización de empresas informales, siguen siendo muy largos y demorosos. Un ejemplo, que ilustra la relevancia de este problema para la política territorial de desarrollo, es la creación de un parque industrial en Alto Hospicio, un barrio del municipio de Iquique (Región de Tarapacá): aquí se ha retrasado considerablemente una iniciativa privada de establecimiento de micro y pequeñas empresas (MIPE),¹²⁶ para la que ya existe un compromiso de inversión, como consecuencia de los complicados procedimientos burocráticos. Dado que no existe un plan regulador actualizado de la comuna y el Ministerio de Bienes Nacionales, que es el encargado de la venta de bienes fiscales, no ha tomado una determinación, el proyecto lleva tres años sin haberse realizado. Entretanto, la coordinación de proyectos de parques industriales fue traspasada a las Direcciones Regionales de CORFO, de las que se espera una agilización de los procedimientos.

Un problema adicional en relación a la eficiencia es **la falta de competencias en materia de sanción y control** por parte de las instituciones públicas, precisamente, en las áreas más relevantes para el desarrollo regional y local, como la protección ambiental y de los recursos naturales. Por un lado, carecen de facultades para aplicar sanciones efectivas, por ejemplo, en casos de contaminación ambiental. En la práctica, es casi imposible lograr una reducción efectiva de las emisiones

126 La entidad responsable es la Asociación Gremial de Pequeños Industriales y Artesanos (AGPIA) de Iquique, que ya administra dos parques industriales.

industriales, porque las multas son muy bajas, como para incentivar realmente el cumplimiento de las normas. Por otro lado, las instituciones no cuentan con recursos ni tecnología para controlar a los actores económicos. Por ejemplo, el organismo fiscalizador del sector pesquero, SERNAPESCA, no puede controlar de manera efectiva el cumplimiento de la cuota de captura y el respeto de las zonas permitidas para la pesca, porque no cuenta con personal ni barcos para ello. Por lo mismo, se producen conflictos permanentes entre la pesca industrial y los pescadores artesanales, así como una sobreexplotación del recurso.

Los problemas, tales como la pesca excesiva y la contaminación ambiental, impiden un desarrollo de los potenciales endógenos en las regiones afectadas, porque reducen las posibilidades de obtener ingresos a los pescadores artesanales, campesinos y pequeños empresarios.

(3) El tercer tema relevante para el desarrollo productivo es **la gestión administrativa**. Aquí se pueden identificar dos aspectos, a los que deben orientarse, a futuro, los esfuerzos por reformas: en primer lugar, la transición desde una gestión por reglamentos hacia una gestión por resultados y, en segundo lugar, el establecimiento de sistemas de evaluación orientados hacia el *output* y el aprendizaje institucional.

La gestión por resultados es uno de los temas principales del *New Public Management*. En el ámbito del desarrollo productivo y social, Chile ya tiene experiencia con la gestión de proyectos orientada hacia el *output*. Por ejemplo, en CORFO y FOSIS se desarrollan proyectos a través de organizaciones ejecutoras (privadas o públicas), con las que se firman contratos de servicios. No obstante, está aun en ciernes la gestión orientada al *outcome*, en la que el principal criterio de éxito son los **impactos sociales** de las medidas. En la mayoría de los casos, los mecanismos de gestión no contienen componentes de impacto, ni menos de análisis integral de los efectos territoriales de los proyectos. Por una parte, faltan métodos de evaluación de impacto y, por otra, no existe una integración de todos los proyectos y programas,

en especial, de las políticas comunales, en una amplia estrategia territorial de desarrollo.

Dado que **los métodos de evaluación** orientados al *output* y a los impactos son imprescindibles para una gestión por resultados, el desarrollo de dichos métodos es uno de los temas prioritarios del actual debate sobre la modernización administrativa en Chile. La mayoría de los organismos públicos cuentan con métodos de evaluación *ex ante*, pero sólo son pocos los que también efectúan evaluaciones sistemáticas *ex post*. Además, estas últimas se limitan, básicamente, a la evaluación según criterios de eficiencia internos. Sólo muy pocos organismos utilizan métodos de análisis de impacto y, los que lo hacen, son en su mayoría, instituciones que trabajan en el área del fomento a la microempresa, tales como, FOSIS, INDAP y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Actualmente, algunos Servicios están trabajando en la introducción de nuevos instrumentos de evaluación, como por ejemplo, CORFO, para el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y el Fondo de Innovación Técnica (FONTEC).

Otro problema de gestión en los organismos públicos es la falta de mecanismos establecidos para el aprendizaje institucional. Sólo algunos Servicios han comenzado, hasta ahora, a diseñar dichos mecanismos. Aquí destacan, especialmente, SERCOTEC y FOSIS. Motivados por las reformas de regionalización interna y con el apoyo de la cooperación alemana al desarrollo, ambas instituciones han desarrollado, recientemente, sistemas de aprendizaje institucional. Estos se basan en la evaluación periódica y la difusión sistemática de innovaciones, un mayor número de cursos de capacitación y una mayor aplicación de métodos de aprendizaje participativos, así como la creación de redes de comunicación horizontales (con ayuda de internet), a través de las cuales se pueden traspasar experiencias entre las divisiones y las Direcciones Regionales.

Sin embargo, independientemente de estas iniciativas específicas, se constata una clara falta de capacidad de aprendizaje por parte de las instituciones, en todos los niveles del sistema chileno. Aparentemente, este diagnóstico se contradice con

la gran disposición dentro de la administración chilena a efectuar reformas. No obstante, no está suficientemente garantizado que las informaciones e innovaciones se evalúen y difundan sistemáticamente. Esta deficiencia se ve favorecida por la segmentación burocrática ministerial de la administración pública chilena y, agravada, adicionalmente, por la práctica habitual y recientemente comprobada, de cambiar por completo los niveles directivos de las administraciones correspondientes, cuando se produce un cambio de gobierno. Con frecuencia, en estos casos las informaciones no son transmitidas a los sucesores, por razones políticas o personales.

La falta de capacidad de aprendizaje se aprecia, con especial nitidez, a nivel de los Gobiernos Regionales, que funcionan recién desde aproximadamente cinco años y que, para cumplir con sus funciones, necesitan desarrollar instrumentos y rutinas. En este nivel faltan redes de comunicación y de aprendizaje, mediante las cuales se podrían intercambiar las múltiples iniciativas y soluciones, y acercar los resultados de los numerosos proyectos piloto a un mayor número de actores.

Por cierto, algunos de los problemas descritos se deben, sobre todo, a la gran dinámica de las reformas chilenas en los últimos años. Especialmente los nuevos Gobiernos Regionales, pero también los Servicios y los municipios, deben hacer frente a múltiples tareas nuevas. Sin embargo, precisamente las instituciones nacionales más antiguas carecen de eficiencia administrativa. El mejoramiento de las estructuras y los procesos administrativos sigue siendo el principal desafío para las instituciones, tanto nuevas como antiguas, y un requisito para una mayor dinamización del desarrollo regional y comunal del país.

4.3 Planificación, coordinación y cooperación

El presente capítulo muestra el diagnóstico actual y las deficiencias de la política de desarrollo a nivel regional y local de Chile, en las áreas de planificación estratégica, coordinación entre los actores públicos y cooperación público-privada.

4.3.1 Planificación

La planificación estratégica, entendida como una gestión indirecta del cambio estructural, orientada al mercado, es uno de los requisitos esenciales para aplicar políticas de desarrollo basadas en la competencia por calidad. Entretanto, existen en Chile varios instrumentos de planificación estratégica a nivel regional, provincial y comunal, pero persisten deficiencias en lo que respecta a la formulación e implementación de planes. También en algunos Ministerios y Servicios se hace planificación estratégica. Sin embargo, ésta aun no está lo suficientemente vinculada a las estrategias regionales o locales.

En la planificación estratégica, saltan a la vista las siguientes debilidades de **los actores territoriales** (regiones, provincias y comunas):

- existe poca relación entre la planificación y las decisiones sobre recursos públicos. Esto se debe, en primera instancia, a la separación entre aquellos actores que realizan la planificación estratégica y aquellos que deciden sobre los recursos.
- el sistema de financiamiento sectorial y centralizado de los fondos concursables, dificulta la implementación de una planificación estratégica integral.
- la difusión y el efecto orientador de los planes y estrategias son bajos.
- la planificación estratégica no tiene lugar en todos los territorios, como tampoco es un proceso iterativo ni flexible.
- no es suficiente la participación del sector privado, de la comunidad y del mundo académico y ella es considerada como poco satisfactoria por los involucrados.
- con frecuencia, los resultados de la planificación son poco concretos y se agotan en afirmaciones generales.

A **nivel regional**, existen principalmente dos instrumentos de gestión estratégica: (1) la Estrategia Regional de Desarrollo y (2) el Foro Regional de Desarrollo Productivo, que es coordinado por el

SEREMI de Economía, Fomento y Reconstrucción.

(1) **La Estrategia Regional de Desarrollo** es el principal instrumento de planificación del GORE y está establecido en la ley. Sin embargo, existe una débil relación entre la planificación y las decisiones sobre recursos públicos: por una parte, no todos los actores importantes con responsabilidad del gasto participan en la elaboración de las estrategias y, por lo mismo, con frecuencia, están poco motivados para cumplir los acuerdos. Por otra parte, los diversos fondos con criterios de asignación propios no se orientan a la Estrategia Regional de Desarrollo. A menudo, sucede más bien lo contrario: en la planificación estratégica se tiene en cuenta el sistema de financiamiento segmentado y sigue siendo muy general, para no dificultarle a la región el acceso a las fuentes de financiamiento. Por lo anterior, no se cumple el objetivo esencial de definir las líneas estratégicas de desarrollo.

De las entrevistas sostenidas se desprende que la estrategia regional de desarrollo no es muy conocida y su efecto orientador, para la planificación de inversiones a nivel sectorial y comunal, es insuficiente. Tanto en la Región de Tarapacá como en la Región del Bío-Bío, donde la planificación está prevista para cinco años, la estrategia no fue revisada a tiempo, para garantizar una actualización con continuidad. De las dos regiones, sólo en la del Bío-Bío se logró la participación de un círculo más amplio de actores en la formulación de la estrategia de desarrollo. No obstante, los representantes del sector privado, de la ciencia y de la comunidad entrevistados, no estaban satisfechos con los resultados de la planificación estratégica, toda vez que no era evidente para ellos la relación entre su participación y los resultados.

(2) A través de **los Foros Regionales de Desarrollo Productivo**, el MINECON impulsó una iniciativa, bajo el gobierno de Frei, cuyo objetivo era fijar pautas para la política territorial de desarrollo con una amplia participación. No obstante, al parecer los foros nunca operaron debidamente, principalmente por la falta de competencias de gasto de los actores públicos involucrados, resul-

tando las sesiones en meros intercambios de opiniones, y sin continuidad. Adicionalmente, la crisis de 1998 tuvo como consecuencia que el debate estratégico fue postergado para privilegiar soluciones inmediatas a problemas urgentes.

A **nivel provincial** cabe mencionar al Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO), un comité público-privado que sirve de instrumento participativo de coordinación y planificación del Gobernador y que también está establecido en la Ley N° 19.175. Por cierto, en la mayoría de las provincias, este Consejo ha jugado, hasta ahora, un rol muy poco significativo, ya que también en este caso, la influencia real sobre las decisiones políticas y sobre los recursos, es extremadamente pequeña. Por lo demás, el funcionamiento del CESPRO depende, en gran medida, del grado de compromiso del Gobernador.

A **nivel comunal**, existe el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que hace las veces de principal instrumento de planificación estratégica. A éste cabe agregar, en diferentes comunas, instituciones tales como el Comité Local de Fomento Productivo, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) y las Agencias de Desarrollo Local. Se trata de gremios público-privados que tienen por objeto supervisar, planificar y coordinar proyectos, programas y políticas.

De acuerdo a la ley municipal, el **PLADECO** debiera existir en todas las municipalidades y con una previsión de cuatro años. Sin embargo, no todos los municipios disponen, todavía, de dicho plan. En la Región del Bío-Bío se suscribió un Convenio de Programación entre el Gobierno Regional y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, con el objeto de promover la confección de Planes de Desarrollo y Planos Reguladores en 35 de las 52 comunas de la Región, logrando, de este modo, cubrir ésta en su totalidad. No obstante, hasta ahora, el hecho es que, en ambas regiones visitadas, con frecuencia, el PLADECO (allí donde existe) no contiene visiones del desarrollo productivo. Este se centra, predominantemente, en las tareas más urgentes asumidas por los municipios, esto es, en la administración y la política social.

Además, al igual de lo que ocurre con la Estrategia Regional de Desarrollo, la implementación de la planificación se hace más difícil debido al sistema de financiamiento segmentado de los municipios. Fuera del financiamiento de proyectos con recursos propios, sólo se pueden obtener recursos para proyectos que cumplan con los requisitos de fondos y Servicios sectoriales. Finalmente, se constatan deficiencias en la elaboración participativa de los PLADECO. No siempre se consulta a los ciudadanos de un municipio. A veces, se da el caso de que una consultora elabora el PLADECO sin la participación de la misma administración municipal. La consecuencia de ello es que, si bien se cumplen los reglamentos, no existe una reorientación, coordinación y motivación de los actores de la política de desarrollo, a nivel local.

El Comité Local de Fomento Productivo no existe en todos los municipios. En algunos municipios rurales de la Región de Tarapacá, éste juega un papel importante en la coordinación de proyectos de los Servicios, especialmente, en el sector del turismo. En la Región del Bío-Bío existe un comité como tal, por ejemplo, desde 1999 en la comuna de Ranquil, una de las más pobres de Chile. A través de este comité se pretende coordinar, solicitar y ejecutar proyectos para el fomento de la agricultura.

Por su carácter participativo, el **CESCO** podría jugar un importante rol en la planificación estratégica de un municipio. Este órgano está establecido en la ley municipal y su puesta en funcionamiento depende de la política específica dentro del municipio. Por cierto, en las dos regiones estudiadas, no se pudo constatar ningún caso en el que el CESCO hubiera sido importante para la gestión del cambio estructural.

Las Agencias de Desarrollo Local son instituciones público-privadas, que tienen por objeto definir el marco de la política territorial de desarrollo a nivel local, como también intercomunal. Ejemplos de éstas se encuentran en comunas rurales de ambas regiones. También en la ciudad de Concepción existe una Agencia de Desarrollo Urbano de carácter público-privado. La creación de estas agencias es apoyada por la SUBDERE y,

en algunas zonas, se desarrolla en el marco de proyectos de cooperación con la GTZ alemana. No obstante, todavía las experiencias son muy recientes, como para poder hablar de éxito o fracaso de éstas agencias.

También en los **Ministerios** y los **Servicios** existen iniciativas en favor de la planificación estratégica, con orientación territorial y elementos participativos. El MOP, por ejemplo, cuenta con una Estrategia de Planificación Regional prevista para varios años. FOSIS utiliza la planificación por períodos plurianuales, en el marco de su sistema para la focalización de inversiones, tanto a nivel regional como comunal. SERCOTEC también elabora planes estratégicos de tres años de duración. Las deficiencias en la planificación estratégica de los Ministerios y Servicios no radican tanto en los procesos de planificación individuales, sino más bien en la falta de coordinación que resulta del enfoque sectorial. A ello, cabe agregar la orientación centralista de muchos actores sectoriales, lo que tiene como consecuencia que las iniciativas de un espacio económico se traspasan a otro, sin ser adaptadas a las condiciones específicas.

El ordenamiento territorial

En Chile no se puede sobreestimar la importancia del ordenamiento territorial. Las necesidades son grandes, pero hasta ahora, no han podido ser cubiertas suficientemente por el Estado. Esto conlleva elevados costos para las empresas y también para el propio sector público e impide un desarrollo ambientalmente sustentable. Una importante razón de las deficiencias en el ordenamiento territorial radica en la distribución de las competencias entre diversas instituciones, que no se coordinan lo suficiente (ver Cuadro 2).

Los mejoramientos del ordenamiento territorial no son sólo exigencias de los actores públicos: en ambas regiones ha quedado en evidencia que, precisamente, en el sector empresarial la demanda por un mejor ordenamiento territorial es grande. En particular, a nivel municipal, la distribución de las superficies a través de los Planos Reguladores

Cuadro 2: Los actores encargados del ordenamiento territorial

Las comunas tienen la obligación de diseñar los Planos Reguladores Comunes, que deben ser aprobados por el Concejo Municipal. Recién desde 1999, el Plano debe abarcar toda la superficie comunal, incluyendo las zonas rurales. Además, los municipios tienen derecho a veto en la aprobación de los Planos Reguladores Intercomunales, pero deben orientar sus propios planos a los planos intercomunales, una vez que éstos hayan sido aprobados.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) es responsable de la supervisión técnica de los Planos Reguladores y de la confección de los Planos Reguladores Intercomunales.

La Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) realiza un Estudio de Impacto Ambiental y certifica la conformidad con la normativa ambiental vigente.

Al Consejo Regional le corresponde ratificar los Planos Reguladores Comunes. El Gobierno Regional fija las pautas para el ordenamiento territorial en la región y, eventualmente, puede apoyar el financiamiento del diseño o de la actualización de los planos.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) aprueba la planificación de los caminos y la infraestructura.

El Ministerio de Agricultura, junto a los organismos que dependen de éste (CONAF y SAG), debe ser consultado en caso de modificaciones al uso del suelo en zonas rurales.

Además de estos actores principales del ordenamiento territorial, existen otros actores que tienen a su cargo importantes competencias. Entre éstos figuran el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Comisión Nacional de Energía, la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Ministerio de Defensa Nacional y la Subsecretaría Marina (en las zonas costeras).

Comunes es deficiente. En muchos municipios estos planos ni siquiera existen. En otros, están obsoletos. Normalmente, sólo cubren las superficies urbanas de la comuna, sin considerar las zonas rurales.

También los Planos Reguladores Intercomunales, es decir, los planos para zonas urbanas con más de una comuna, presentan problemas en la implementación, los que se deben a la falta de coordinación por parte de los distintos actores. Por ejemplo, el Plan Regulador del Área Metropolitana de Concepción aun no ha sido aprobado, a pesar de haber sido confeccionado en 1994. La razón de ello radica, entre otras, en la baja participación de las comunas en su diseño y la posterior necesidad de coordinación.

Como consecuencia de estas deficiencias, las inversiones privadas se retrasan, se desvían a otros lugares o se pierden por completo. Cuando a pesar de todo, aquéllas se producen, a veces sin el respaldo del ordenamiento territorial, pueden tener lugar, desde el punto de vista económico, social y ambiental, efectos negativos, los que podrían evitarse mediante una apropiada planificación.

El ordenamiento territorial regional y local depende de numerosas instancias del nivel central, que retardan la elaboración y aprobación de los Planos Reguladores, debido a la lenta tramitación de éstos. A ello cabe agregar, especialmente en las comunas más pobres, el problema de la falta de capacidades técnicas y de los recursos financieros para la confección de los planos. Esto también retarda el proceso y, en algunos casos, debido a la intervención del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a las comunas se les priva, de hecho, de su competencia en esta área.

Para remediar estas deficiencias, sería recomendable que el GORE y las municipalidades, en su calidad de actores territoriales, asumieran un rol de liderazgo en materia de ordenamiento territorial, en coordinación con los territorios adyacentes, los Ministerios y las autoridades correspondientes. Para ello, de acuerdo al principio de la subsidiariedad, tendrían que existir cooperaciones intermunicipales bajo la supervisión del GORE. A fin de cumplir este rol de líderes, los actores territoriales tendrían que contar con los recursos financieros y las capacidades técnicas para ello. Finalmente, deberá exigírsele a los otros actores sectoriales, que participen en el ordenamiento

territorial, que asuman un rol de apoyo que no lentifique el procedimiento, sino que mejore técnicamente el ordenamiento territorial y lo agilice. Los planos reguladores actualizados y modernos son un elemento operativo de la planificación estratégica y sirven de orientación, motivación y coordinación para las inversiones privadas.

En la actualidad, especialmente en la Región del Bío-Bío, se están haciendo esfuerzos por mejorar el ordenamiento territorial, tal como lo demuestra el Convenio de Programación entre el GORE y el MINVU, arriba mencionado. La temprana incorporación de los aspectos ambientales al diseño de los planos en la Región del Bío-Bío ha ido en beneficio, tanto de las comunas como de los inversionistas, que gracias a ello ocupan menos esfuerzos en la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos.

La GTZ alemana coopera con el GORE en un proyecto de ordenamiento territorial de la zona costera. Los objetivos del proyecto son:

- elaborar instrumentos que hagan posible la planificación urbana y rural y la coordinación de los actores;
- fortalecer a los organismos técnicos, con el fin de establecer un procedimiento de participación;
- mejorar las competencias técnicas de los funcionarios de las instituciones;
- mejorar la coordinación entre las diferentes áreas de competencia de los actores.

4.3.2 Coordinación

Según la mayoría de los entrevistados del sector público, la coordinación entre las instituciones públicas, en general, ha mejorado notablemente en los últimos años. En especial, el intercambio regular de informaciones, los foros conjuntos de planificación y, aunque con menos frecuencia, las decisiones mancomunadas sobre recursos y la ejecución conjunta de proyectos, son parte importante de la realidad institucional.

Sin embargo, este cuadro positivo se ve limitado por las frecuentes afirmaciones de que la mayor parte de los esfuerzos de coordinación existentes, se basa en contactos personales o depende, en gran medida, del grado de compromiso de las personas involucradas. La baja institucionalización e integración de las relaciones, aun imperante, entre los diferentes actores de la política territorial de desarrollo, así como la estructura centralizada y sectorial de la mayoría de las instituciones e instrumentos, dificultan la coordinación a nivel regional y comunal. Aparte de la coordinación bilateral que se recomienda en áreas específicas, falta una coordinación multilateral sistemática y amplia por parte de los diferentes actores sectoriales y territoriales.

El análisis de las relaciones de coordinación entre las instituciones públicas se efectuará separadamente, según los grupos de actores involucrados. En primer lugar, se examinarán las relaciones entre los actores sectoriales (Ministerios / SEREMI y Servicios), después, entre los actores territoriales (GORE y municipalidades) y, posteriormente, la coordinación entre ambos. A continuación, se señalarán las tendencias en las instancias de coordinación multilateral.

Coordinación entre actores sectoriales

La coordinación presupone, en primer lugar y en especial, un profundo **intercambio de informaciones**. Según las apreciaciones generales de los entrevistados, en el pasado, la falta de información acerca de las actividades locales de otras instituciones, eran el principal escollo para la política de desarrollo a nivel local y regional en Chile. Entretanto, se han establecido foros que facilitan encuentros periódicos. En algunos casos existen relaciones permanentes de intercambio de información entre dos instituciones, como por ejemplo, entre CORFO y ProChile.

También ha mejorado la cooperación en el área de **las decisiones sobre recursos e inversiones**. Una gran parte de estos proyectos está dirigido a áreas específicas, como por ejemplo, la cooperación de SERCOTEC con ProChile, en la comercialización

de productos de exportación, o de SENCE e INDAP con FOSIS, en el proyecto de promoción de jóvenes, Chile Joven. También entre los Ministerios y Servicios existen relaciones y esfuerzos de cooperación, como se puede apreciar en el trabajo conjunto en programas y proyectos: Pro-Chile trabaja conjuntamente con el Ministerio de Agricultura en el área del fomento a la exportación de productos ecológicos; FOSIS colabora con el MOP en el suministro de agua potable en zonas rurales. El INDAP coopera con el MOP en la planificación conjunta de proyectos de riego.

Coordinación entre actores territoriales

De las entrevistas se desprendió que, la coordinación entre las diferentes instancias territoriales – GOREs, provincias y municipalidades – resulta ser menos intensa que la coordinación entre los actores sectoriales. Incluso en lo que respecta al intercambio de informaciones, los entrevistados con poca frecuencia consideraron a sus contrapartes territoriales como *partners* de cooperación. No obstante, a nivel local, existen las primeras experiencias prometedoras de agrupaciones de municipios, que crean agencias de desarrollo conjuntas, como por ejemplo, la Asociación de Municipios Rurales en la Región de Tarapacá y la Asociación de Secano en la Región del Bío-Bío.

Entre **los GORE y los municipios** también se pueden observar las primeras iniciativas de cooperación. Por ejemplo, el Gobierno Regional del Bío-Bío está promoviendo proyectos de infraestructura de los municipios, en su región, a través del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), administrado por la SUBDERE. No obstante, en la mayoría de los casos, las relaciones entre los GORE y los municipios, se limitan a la postulación a recursos para proyectos del FNDR, por parte de estos últimos.

En algunos casos, el nivel **provincial** asume funciones en la movilización y coordinación de actores de la política territorial de desarrollo a nivel local, como por ejemplo, en el caso de la provincia de Parinacota, en la I Región: con ocasión del eclipse de 1994, se reunió en una mesa redonda a

todas las organizaciones, empresas y representantes estatales importantes de la provincia, con el objeto de elaborar, conjuntamente, un concepto para la comercialización turística de este fenómeno. Desde ese entonces se realizan periódicamente encuentros de este tipo, para fomentar el desarrollo turístico de la provincia.

Coordinación entre actores sectoriales y territoriales

En el marco del proceso de descentralización, **los municipios** han establecido un creciente número de relaciones con los Ministerios y los Servicios. Entre las relaciones con los primeros, figuran los contactos con los Ministerios de Salud Pública y de Educación, cuyas transferencias representan, con relativa frecuencia, el mayor porcentaje del presupuesto municipal. El MINVU y el MOP tienen mayor relevancia para la política territorial de desarrollo a nivel local y regional. Con el MINVU existe en muchos casos una cooperación en la elaboración de los planos reguladores locales. No obstante, cabe señalar, que las relaciones entre los municipios y los Ministerios son más bien de carácter jerárquico: los municipios implementan o ejecutan lo que se ha planificado o diseñado en los Ministerios. Sólo unos pocos actores locales entrevistados mencionaron a los Ministerios como *partners* importantes en el intercambio de informaciones o en las decisiones sobre inversiones y recursos.

En lo que respecta a las relaciones de los municipios con los Servicios, el cuadro es más ambivalente. En varios Servicios, los entrevistados destacaron la gran importancia que tienen, para su trabajo, las municipalidades, tanto así que algunos las incorporan en los procesos de planificación. En este contexto, sobresale el FOSIS, que integra sistemáticamente a los actores comunales en la planificación y la ejecución de las medidas, por medio de mesas de trabajo locales.

No obstante, muchos actores locales, dejaron entrever que no se sentían lo suficientemente integrados en la planificación y ejecución de proyectos de las instituciones. En la esfera del fomento

productivo, CORFO es el principal organismo con el que existe disposición a cooperar por parte de otras instituciones. En el área de las inversiones en infraestructura, el MOP es muy importante. Tanto los municipios como las organizaciones de la sociedad civil se quejan por la dificultad de acceso a este Ministerio. En la actualidad, el MINVU juega un rol central en el área del ordenamiento territorial. Sin embargo, este Ministerio es considerado una institución muy burocrática, por algunos municipios.

Las relaciones de **los GORE** con los actores sectoriales son más estratégicas que las de los municipios. El número de Convenios de Programación entre GORE y Ministerios aumenta cada año.¹²⁷ Los fondos del nivel central, asignados en el marco de estos convenios, han aumentado de tan sólo 8,8 mil millones de pesos en 1996, a 77,2 mil millones de pesos en 1999. También los esfuerzos de coordinación entre los GORE y los Servicios han aumentado, en la medida en que estos últimos se están desconcentrando. Así, por ejemplo, la modalidad IRAL para fondos de FOSIS y de la SUBDERE contempla que sean los Gobiernos Regionales quienes seleccionen a aquellas comunas en las que deberán ejecutarse proyectos. Además, en muchos Servicios crece la disposición a orientarse hacia las exigencias de las estrategias regionales de desarrollo. Se puede prever que esta coordinación se hará más estrecha con los nuevos Convenios Marco entre las regiones y el gobierno.

Con frecuencia, también se mencionó a las **universidades**, como posibles *partners* de cooperación, con el argumento de que una estrecha cooperación entre la investigación, por una parte, y la política y la administración, por otra, podría fortalecer las competencias técnicas de los responsables de la toma de decisiones. No obstante, el nivel de cooperación concreta y de encadenamiento de ambos sistemas, es aun muy bajo. Por cierto, existe un programa de la SUBDERE para promover la cooperación entre las universidades y los Gobiernos Regionales.

Finalmente, existen **nuevas instituciones** que todavía deben integrarse mejor al sistema político regional: la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), por ejemplo, por su función fiscalizadora y su competencia en el área de los estudios de impacto ambiental, está posicionándose, cada vez más, como un importante actor en la planificación y el diseño de instrumentos de fomento. En el nivel regional se encuentran las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA), que se pronuncian, en primera instancia, sobre el impacto ambiental de planes y proyectos de inversión. Estas están integradas por representantes del CORE y de los organismos competentes. Sería recomendable fortalecer las competencias técnicas de estas Comisiones Regionales, para mejorar la calidad y también aumentar la legitimidad de las decisiones, como asimismo, garantizar una mejor coordinación de los actores regionales.

La coordinación multilateral

Existen foros de coordinación multilateral en diferentes áreas de la política chilena de desarrollo productivo. Estos han aumentado en número e importancia. Sin embargo, aun son muy pocos los ámbitos multilaterales en los que efectivamente se decide la asignación de recursos. En la mayoría de los casos, se trata de intercambios de informaciones o de planificación, que no tienen intervención directa en las decisiones sobre recursos.

El único ejemplo de coordinación multilateral que incide sobre decisiones de gasto, a nivel regional, es el Comité de Asignación Regional de Recursos para la Microempresa (CAR), a iniciativa de SERCOTEC. En los últimos años, más allá del fomento a las microempresas, el CAR se ha convertido en un importante instrumento de coordinación de las instituciones de fomento. Este funciona tanto a nivel nacional, como a nivel regional, pero en este último nivel parece particularmente útil.

Sin embargo, con los nuevos métodos de focalización del FOSIS a partir del año 2000, sólo SERCOTEC aporta sus recursos para las microempresas, en este comité. En la actualidad, el MINE-

127 Véase Martelli / Valenzuela (1999).

CON está trabajando en una iniciativa para fortalecer el CAR, porque ve aquí un gran potencial de desarrollo y una función piloto para otras áreas de la política. Para ello se requiere de un mayor compromiso por parte de los actores involucrados, con el objeto de lograr una mayor coherencia en la planificación, asignación y evaluación del gasto público en este campo. En este contexto, sería deseable integrar a otros Servicios, como por ejemplo, SENCE y CONAMA. Esto permitiría situar a la política de fomento a la microempresa sobre una base más amplia, ya que fuera de las decisiones de fomento, se podría integrar importantes áreas, como la capacitación profesional y la sustentabilidad de los instrumentos. Además, es menester darle más protagonismo a los GORE, para que las decisiones en el CAR tuvieran en cuenta la estrategia regional del desarrollo productivo.

Otras instancias de coordinación multilateral a **nivel regional** son los Comités del Gabinete del Intendente, como por ejemplo, el Comité de Infraestructura o el Comité de Fomento Productivo. Estos están integrados por el SEREMI correspondiente y los directivos de la planta administrativa del GORE. Una mayor descentralización de los Ministerios y, por consiguiente, el traspaso de competencia resolutoria a los SEREMI, le otorgaría mayor relevancia a estos comités, como instancias de coordinación. También es importante un alto grado de cooperación entre el gabinete y el CORE, a fin de asegurar un mayor apoyo de las iniciativas del primero dentro del CORE. Un buen ejemplo en este sentido son las reuniones informales (“retiros espirituales”) del GORE del Bío-Bío. En estas reuniones, presididas por el Intendente, los jefes de división de la administración regional, los SEREMI, los Consejeros Regionales y los directores regionales de los Servicios, definen los lineamientos generales de las políticas regionales, una vez al año.

Otra iniciativa de coordinación multilateral, entre los Servicios y los GORE, es el Programa de Desarrollo Territorial de CORFO, que se encuentra en la fase piloto y cuya meta es coordinar a los actores de la política territorial de desarrollo, a nivel regional, bajo la dirección de CORFO. Parte de esta política es el programa TodoChile, un

convenio entre CORFO y los GORE para atraer inversiones privadas hacia las regiones que, hasta ahora, se han venido impulsando en todas las regiones. En la actualidad, otros componentes de esta estrategia de desarrollo productivo territorial, se encuentran en etapa de planificación.

A **nivel comunal** existen el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) y las Agencias de Desarrollo Local como principales foros de coordinación multilateral. La efectividad de estas instancias depende de su implementación específica y del grado de compromiso del Alcalde. Otras iniciativas de coordinación multilateral son, por ejemplo, las Mesas de Trabajo Comunal de FOSIS para la planificación de proyectos, o el Programa de Fomento de las Agencias Económicas Locales de la SUBDERE. En general, se puede decir que hoy en día proliferan los ámbitos multilaterales de coordinación a nivel local, sin que se vislumbre todavía una clara tendencia en términos de organización, actores involucrados y temas a discutir.

4.3.3 Cooperación público-privada

En este punto abordaremos el tema de la cooperación entre el sector público y el sector privado (*Public Private Partnership*), así como la participación de organizaciones sociales en la planificación y la formulación de la política territorial de desarrollo.

Public Private Partnership (PPP)

En los últimos años, la cooperación entre actores públicos y privados en la planificación, ejecución y el financiamiento de medidas, se ha convertido en un instrumento de desarrollo ampliamente tratado y aplicado a nivel mundial. El objetivo de esta cooperación es acelerar los procesos de desarrollo, mediante una mejor e, idealmente, complementaria, movilización de recursos públicos y privados.¹²⁸ En la última década, también se han

128 Véase Haldenwang (2000), págs. 47-55; Wegener et al. (2000).

creado en Chile nuevos foros de carácter público-privado, en todos los niveles del sistema político. No obstante, la cooperación entre el sector público y el empresariado resulta difícil en la práctica. Para la política territorial de desarrollo, la PPP no se utiliza en todas sus posibilidades como un instrumento efectivo. La mayoría de los foros institucionalizados existentes está fuertemente limitada, en términos de alcance y efectos, por dos razones:

- faltan incentivos para la participación del sector privado. Con frecuencia, a raíz de la centralización financiera del Estado chileno, los foros público-privados carecen de poder real;
- hasta ahora, en Chile no existe una cultura de cooperación, ni dentro de las instituciones públicas ni entre los empresarios.

Los tipos de PPP

La PPP tiene una dimensión contractual, en la que lo importante es la ejecución de proyectos de inversión. No obstante, frecuentemente, tiene también una dimensión estratégica, en la que el tema central es el consenso acerca de visiones y proyectos para la gestión del cambio estructural. Sobre la base de lo anterior, se puede distinguir tres tipos de incorporación del sector empresarial en la política territorial de desarrollo: el primero es la participación de representantes del sector privado en instancias de coordinación y planificación (PPP estratégica). El segundo consiste en el co-financiamiento y la ejecución en conjunto de determinados proyectos. El tercer tipo tiene que ver con la adjudicación de concesiones a empresas privadas para la prestación de determinados servicios.

En Chile existen numerosos foros institucionalizados de **PPP estratégica**. Algunos, tales como el CESPPO y el CESCO, incluso están consagrados en las leyes orgánicas de las respectivas instancias territoriales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos organismos no tienen relevancia en la política territorial de desarrollo.

Por cierto, a nivel **central**, con la Mesa de Diálogo Social y el Comité Público-Privado de la Pe-

queña Empresa, existen dos instancias que se han convertido en importantes instrumentos de la política, en el marco de la crisis económica de los últimos años.¹²⁹

También a nivel **local**, se están creando, permanentemente, foros de cooperación público-privada que pueden adoptar diversas formas institucionales. Hasta ahora, el control de estos procesos, desde el nivel central, a través de reglamentos, ha resultado ser poco exitoso. Más importante sería, en este caso, crear una estructura de incentivos para la cooperación público-privada a nivel local, que permita diferentes tipos de institucionalización. En este contexto, la creación de agencias de desarrollo locales e intercomunales parece ser una iniciativa interesante, ya que éstas apuntan, desde un comienzo, a la realización de medidas concretas.

Hasta ahora, en Chile sólo se observan algunos casos de cooperación público-privada orientada a la ejecución de determinados **proyectos**. No obstante, este instrumento adquiere cada vez mayor relevancia. Al respecto, se pueden observar las siguientes formas:

- la adjudicación de estudios a instituciones públicas o el cofinanciamiento de determinados proyectos por parte del sector privado. Por ejemplo, el Centro de Investigación de Estudios Ambientales de la Universidad de Concepción (EULA), presta servicios al sector público y privado y, realiza todos los años, estudios ambientales del río Bío-Bío, con financiamiento privado;
- la cooperación en la planificación de proyectos o en determinadas áreas políticas. Por ejemplo, la planificación del parque industrial de Chacalluta, por parte del GORE de Tarapacá, CORFO y la ZOFRI o la elaboración de declaraciones de intención, para el cumplimiento de la normativa ambiental, por parte de CONAMA con el sector privado;
- la cooperación específica entre actores privados y el MOP en proyectos de infraestructura

129 Véase MINECON (1999e); (2000b).

(por ejemplo, la Empresa Portuaria de Iquique).

El tercer tipo de cooperación público-privada, la adjudicación de contratos de concesión, se observa en los siguientes casos: las empresas portuarias privadas (en 1998 se privatizó la administración de todos los puertos), la sociedad administradora de la ZOFRI, así como, los operadores privados de centros de exportación (el 75 % del centro de exportación Puerta América de Arica pertenece a una empresa boliviana y el 25 % a una empresa inmobiliaria. Este centro obtuvo un contrato de concesión por parte del Ministerio de Hacienda).

Falta de incentivos y escasa disposición a cooperar

A primera vista, se aprecian amplias posibilidades para la cooperación público-privada. Sin embargo, en la práctica, se puede constatar que la mayoría de estos foros no funciona adecuadamente. Con frecuencia, los actores privados entrevistados señalaron que no aprovechaban ninguna de las instancias existentes. A excepción de la cooperación público-privada en proyectos específicos, a la mayoría de las instancias de cooperación se las considera como meros círculos de conversación, que además se reúnen en forma irregular y en los que no participan los actores públicos relevantes (por ejemplo, en varias ocasiones, se criticó la baja participación de los alcaldes en los Comités Locales de Fomento Productivo). En muchos casos, las instituciones previstas por la ley ni siquiera existen, como en el caso de los CESCO, o los empresarios desconocen la existencia de estos organismos. Las nuevas iniciativas, como los Foros Regionales de Desarrollo Productivo, corren el riesgo de que, después de un comienzo auspicioso, con mucha prominencia local, pierdan su dinamismo muy rápidamente y que tanto autoridades públicas como empresarios dejen de participar en ellos.

Una causa de este mal funcionamiento de la PPP estratégica es el hecho de que, para el sector privado, no tiene ningún atractivo aprovechar los foros público-privados, cuando no son palpables

los resultados de los procesos de discusión, no se planifican actividades concretas y no se tienen en cuenta, en forma transparente, los intereses de los participantes. En la actualidad, el interés del empresariado chileno por la cooperación público-privada a nivel regional y local es más bien bajo.

Participación de la sociedad civil

En los últimos años, algunos Servicios han logrado una mayor participación en la gestión política, por parte de la sociedad civil. En la actualidad, organismos, tales como FOSIS o SERCOTEC, incorporan a las organizaciones sociales en la planificación y ejecución de proyectos. Es así como en FOSIS, por ejemplo, participan organizaciones no gubernamentales (ONGs) y Juntas de Vecinos en las mesas de trabajo locales, en las que se discuten y seleccionan los proyectos a realizar. Otros organismos, como CORFO por ejemplo, tienen relaciones institucionalizadas de larga data con asociaciones empresariales. Muchos de los entrevistados del sector público expresaron su interés por un mayor acercamiento hacia las organizaciones sociales, lo que constituye una señal de una creciente demanda por procesos de planificación participativos. Sin embargo, en la práctica, esta demanda no siempre se traduce en procesos reales.

Existen dos explicaciones para la limitada participación de la sociedad civil en la gestión política:

Por un lado, el bajo grado de organización aun existente en la sociedad chilena. En muchas partes, las Juntas de Vecinos son las únicas organizaciones que funcionan, en parte, porque reciben un tratamiento especial en cuanto al acceso a fondos. Los sindicatos y las asociaciones de pequeños empresarios tienen, frecuentemente, una baja representatividad, estructuras organizacionales débiles y, por lo mismo, poca capacidad para imponerse, lo que les impide hacer aportes, en forma sistemática, a los procesos de planificación de la política territorial de desarrollo.¹³⁰

130 Véase también Abalos König (2000).

Por otro lado, el sector público no siempre convoca a participar. La orientación aun fuertemente centralizada, sectorial y técnica del sistema chileno, constituye un gran obstáculo para una participación activa de las organizaciones sociales. Muchos actores públicos regionales y locales no tienen la necesaria autonomía de decisión, para concitar la participación de la sociedad civil, o para llevar a la práctica los acuerdos tomados en dichos foros. Por esta razón, mientras más descentralizadas sean, en el futuro, las estructuras de decisión en el sector público, y mientras más próximo a los grupos meta tengan lugar los procesos administrativos, mejores serán las perspectivas para una mayor integración de la sociedad civil.

4.4 El fomento productivo territorial

Como se describiera en el Capítulo 3, la situación macroeconómica en Chile es comparativamente estable y ofrece a las empresas condiciones marco confiables para invertir. Los impuestos a las utilidades de las empresas son bajos, comparados a nivel internacional. Existen incentivos para inversiones y exportaciones, e instrumentos de fomento adicionales, para las regiones extremas del país. No obstante, en términos generales es posible afirmar que el fomento productivo carece de orientación territorial. Se realiza a través de programas e instituciones sectoriales y todavía se encuentra fuertemente centralizado. En este ámbito, los procesos de descentralización tienen lugar sólo en forma puntual.

El fomento productivo territorial ofrece dos ventajas. En primer lugar, por su mayor proximidad al cliente, logra una mejor focalización de los instrumentos hacia la demanda de las empresas. En segundo lugar, apunta a mayores niveles de cooperación y encadenamiento de las empresas en un determinado espacio económico, lo que facilita la profundización de las cadenas de valor existentes o la creación de nuevas. Para obtener este doble beneficio del fomento productivo territorial en Chile, quedan todavía algunos obstáculos por superar. En tres áreas se pudo constatar la necesidad de reformas: primero, se observan problemas en lo que respecta al flujo de información entre las

instituciones de fomento y las empresas (4.4.1). Segundo, es necesario que el fomento se focalice mayormente hacia la demanda de las empresas (4.4.2). Tercero, aun existen deficiencias en la cooperación y el encadenamiento de las empresas en las regiones estudiadas (4.4.3).

4.4.1 El problema de la información

Un flujo de información estable entre las instituciones de fomento y las empresas, es una condición importante para el fomento productivo orientado a la demanda. No obstante, en las regiones estudiadas se constató la existencia de problemas de información, en ambos lados: por una parte, las instituciones no cuentan con la adecuada información sobre la demanda de las empresas y, por otra, las empresas no están lo suficientemente informadas sobre las ofertas de fomento.

En lo que atañe al primer aspecto, pudimos detectar que, por lo general, las instituciones de fomento no cuentan con la suficiente información sobre la demanda de sus servicios, por parte de las empresas. A menudo, las instituciones ni siquiera tienen conocimiento sobre las empresas establecidas en su territorio. Incluso donde esta información existe, no siempre se encuentra disponible para las autoridades competentes en materia de planificación y gestión del fomento. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) tampoco está incorporado, sistemáticamente, a la administración y la difusión de la información. Las asociaciones empresariales, que también podrían asumir un rol más importante, difundiendo informaciones sobre las empresas existentes, regularmente cuentan con estructuras demasiado débiles o no tienen los recursos suficientes para asumir estas tareas.

Los medios para identificar la demanda, por ejemplo, encuestas periódicas a empresas, sólo se utilizan en casos aislados. Los Servicios, como por ejemplo SERCOTEC, hacen fé en las informaciones que entregan las empresas que solicitan fondos para proyectos. Otras instituciones, como por ejemplo CORFO, recurren a asociaciones empresariales y organizaciones ejecutoras privadas. Sin embargo, en el pasado, esta práctica fue

fuelle de problemas: considerando las tasas de subvención, de hasta un 80 %, para las organizaciones ejecutoras resultó, a veces, lucrativo acercarse a CORFO con proyectos propios y pagarles una suma menor a las empresas “involucradas”. Para impedir dicha práctica, ahora las tasas de subvención de CORFO alcanzan hasta un máximo de un 60 %, pero aun así, las organizaciones ejecutoras tienen un gran interés en adjudicarse fondos para proyectos, lo que, por lo mismo, puede llegar a distorsionar la información sobre la demanda de las empresas.

En general, se constató que el elevado grado de centralización impide que las Direcciones Regionales de los Servicios se ocupen de identificar sistemáticamente la demanda de las empresas y adaptar los instrumentos y programas a aquella. Este bajo grado de orientación a la demanda trae aparejado el riesgo de que las empresas postulen a proyectos que no corresponden a sus necesidades reales, para no perder los recursos de fomento disponibles. Otro riesgo es que sean siempre las mismas empresas las que postulen a los fondos. Además, cabe añadir que la falta de información mencionada, sobre los efectos de los proyectos ejecutados (véase punto 4.2.3), dificulta la adaptación de los instrumentos a la demanda de las empresas.

Por otra parte, muchas empresas, en especial un gran número de las MIPE, desconocen las ofertas de instrumentos y programas de fomento. Esto se debe, en parte, a la insuficiente política de información de las instituciones. Estas se acercan muy poco a los empresarios en forma directa. Un problema adicional radica en el bajo grado de organización de las asociaciones empresariales, a través de las cuales podrían canalizarse las informaciones para las empresas. En este contexto, un ejemplo de esfuerzos por reformas es el de la Cámara de Comercio e Industria de Iquique, que considera, como un tema prioritario de su trabajo, la asesoría a las empresas sobre las alternativas de fomento y que, en el marco de una cooperación entre Cámaras, es apoyada por la Cámara de Comercio e Industria de Aquisgrán (Alemania).

Hasta ahora, pocas instituciones públicas a nivel regional y comunal han asumido el rol de organizaciones intermediarias que coordinan la difusión de informaciones. Un paso apropiado sería crear oficinas de fomento productivo a nivel municipal que informaran sobre las ofertas de las diferentes instituciones. Una oficina como la indicada, es el Centro de Información Empresarial (CIE) de Arica, el que, por cierto, carece del necesario apoyo financiero y político: cuenta sólo con una profesional contratada a tiempo completo, no recibe el apoyo adecuado de las autoridades municipales y sólo puede cumplir sus funciones de manera muy limitada.

4.4.2 Orientación a la demanda empresarial

En Chile, la orientación a la demanda de las empresas presenta deficiencias en cuatro áreas, que son: (1) el financiamiento de las empresas, (2) el fomento de las inversiones y (3) de la exportación y (4) la administración pública.

La deficiencia más notoria, especialmente para las pequeñas empresas, es la falta de **financiamiento**. Esto no obedece a la ausencia de instituciones bancarias: fuera de los bancos comerciales, entre los cuales algunos se han especializado en el área de la PYME (por ejemplo, el Banco del Desarrollo), en 1998, se creó una división especial dentro del Banco del Estado de Chile (Banestado Microempresa), que tiene por objeto cubrir el área de la MIPE. Por lo demás, existen varias cooperativas de crédito y financieras, que se han especializado en créditos de consumo.

No obstante, para la MIPE, el acceso a préstamos a largo plazo y con intereses favorables es limitado, por varias razones: en primer lugar, debido a los costos administrativos relativamente elevados, los intereses para los créditos pequeños son altos, en comparación con la tasa de interés de mercado, lo que impide obtener créditos para inversiones a largo plazo. Para hacer frente a este problema, a través de sus programas de asistencia crediticia, FOSIS e INDAP, subvencionan los costos administrativos de créditos pequeños. Dicha subven-

ción se entrega al banco que ha otorgado el crédito y, en el caso de FOSIS, es de aproximadamente 80 dólares, en promedio.

En segundo lugar, los plazos de vencimiento de los créditos son demasiado cortos, como para promover un financiamiento que vaya más allá del capital de trabajo y que facilite las inversiones. Si bien existen líneas de crédito a largo plazo del Banco del Estado, los requisitos de acceso a éstas (por ejemplo, sólo para empresas formalizadas, constitución de garantías y rendición de cuentas) impiden un mayor alcance de estos créditos.

En tercer lugar, muchas MIPE no están en condiciones de presentar las garantías requeridas, aun cuando sean solventes. Esto se debe, por un lado, a que disponen de un capital demasiado pequeño y, por otro, a las prácticas de contabilidad y rendición de cuentas de muchas de ellas, que con frecuencia no les permiten documentar su solvencia. Para solucionar este problema, hace algunos años, se creó el Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE). A través de este Fondo estatal se cubre el 80 % del monto de la garantía exigida para un crédito, con el objeto de reducir los riesgos de la institución crediticia otorgante. Según los empresarios, la disponibilidad de créditos para la MIPE no ha mejorado lo suficiente. Al parecer, a menudo los bancos exigen garantías más elevadas cuando saben que las empresas postulan a los recursos del FOGAPE.

En cuarto lugar, muchos empresarios de la MIPE están registrados en la empresa de informaciones comerciales DICOM, por haber caído en incumplimiento de créditos de consumo, en especial, durante la crisis de 1998. Por el hecho de este registro la persona queda imposibilitada para obtener nuevos créditos productivos y, por lo mismo, en algunos casos, tampoco puede seguir pagando los créditos de consumo. En el ámbito de los instrumentos de fomento de CORFO, este problema se resolvió, dejando de considerar los registros del año 1998.¹³¹

En quinto lugar, muchos bancos tienen sus aprehensiones frente a empresas que trabajan con recursos de fomento estatales, porque clasifican automáticamente a dichas “empresas de proyectos”, como de alto riesgo.

Estos problemas de financiamiento no se pueden resolver únicamente a través de una política territorial de desarrollo. No obstante, los actores regionales pueden contribuir a mejorar, en esta área, las condiciones marco para las empresas. Especialmente, pueden actuar como intermediarios entre el sistema financiero y las empresas regionales, facilitar informaciones relevantes para ambas partes y contribuir a la modernización de la MIPE, en áreas tales como la rendición de cuentas y la contabilidad.

La segunda área deficitaria es **el fomento de las inversiones**, como tarea propia de las entidades subnacionales. Este se encuentra aun en la etapa inicial, tanto a nivel local como regional. En las comunas, salvo algunas excepciones, no se practica el fomento de inversiones en forma activa. Esto se debe, fundamentalmente, a tres razones: primero, hasta ahora, las funciones de los municipios se centraban, principalmente, en administrar los recursos asignados por el nivel central, y en el área social. La política de desarrollo no ha sido considerada como una tarea propia. Segundo, los incentivos para una política activa de desarrollo son bajos, dado que las comunas reciben un porcentaje muy pequeño de la recaudación tributaria proveniente de las empresas que se encuentran en su territorio. El tercer problema a nivel comunal, como se mencionara precedentemente, es la falta de ordenamiento territorial. Los potenciales inversionistas se desalientan, ya que, por una parte, no existe claridad sobre los lugares de localización y, por otra, las decisiones sobre inversiones conllevan muchos trámites burocráticos.

A nivel regional, existen dos tipos de programas de fomento de inversiones de corte territorial: el año 1999, se inició el Programa TodoChile, en el que trabajan conjuntamente los GORE, CORFO, ProChile y, parcialmente, algunas contrapartes privadas (por ejemplo, la Cámara de Comercio de Concepción), en el *marketing* de las regiones,

131 Véase MINECON (1999e).

como territorios. Dentro del mismo marco, se crearon también *first-stop-agencies* para inversionistas en las Direcciones Regionales de CORFO. Sobre el trabajo de estas oficinas, aun no hay información disponible.

El segundo tipo de fomento de inversiones son los llamados Planes Especiales. Se trata de zonas de fomento definidas por el gobierno a nivel central, que por su situación geopolítica o económica, merecen recibir apoyo, tal como por ejemplo, Arica / Parinacota en la región de Tarapacá, o la llamada “zona del carbón” en el Bío-Bío. En los Planes Especiales se ofrecen incentivos adicionales para inversiones. Sin embargo, esta práctica de fomento suele subsidiar a algunas regiones, en desmedro de otras que no cuentan con incentivos comparables. En este sentido, es importante establecer con claridad si, a través de este tipo de fomento, se está fortaleciendo la economía regional o si, más bien, se está creando una estructura productiva artificial que, al momento de la eliminación de las subvenciones, resultará insostenible.

La tercera área deficitaria es **el fomento de las exportaciones**. Si bien a través de ProChile existe una institución de fomento reconocida y con una larga experiencia, en los últimos años no ha aumentado la cantidad de empresas exportadoras y la fluctuación de los exportadores es elevada (anualmente, un 30 % de las empresas exportadoras dejan de exportar). Los productos de exportación siguen siendo, en su mayoría, a base de materias primas y, por consiguiente, las cadenas de valor son cortas. En algunos rubros se puede apreciar una lenta extensión de las cadenas de valor. Por ejemplo, en el sector maderero, en lugar de troncos y *chips*, se están exportando cada vez más celulosa, tablas y madera aserrada.

ProChile trabaja en estrecha colaboración con CORFO y promueve, de preferencia, a aquellas empresas que exportan productos no tradicionales, presentan una generación de valor profundizada o conquistan nuevos mercados (con respecto a nuevos productos o nuevos países). Existen problemas en la identificación y el fomento de las empresas con potencial de convertirse en exportadoras, sobre todo, en cuanto a empresas pequeñas. En

estas áreas, a nivel regional, ProChile podría trabajar más estrechamente con las instituciones de fomento especializadas en el fomento de la MIPe (SERCOTEC, INDAP, FOSIS) y con las asociaciones de empresarios.

La cuarta área, en la que se podría mejorar la orientación hacia la demanda, por parte de las instituciones, es **la administración pública**. Tal como se mostrara más arriba, los excesivos y lentos trámites burocráticos obstaculizan la realización de iniciativas empresariales. Muchos instrumentos de fomento van acompañados de un enorme despliegue burocrático innecesario. A menudo, también requieren de viajes a Santiago. En especial, a las pequeñas empresas ésto les significa grandes costos.

También la formalización de empresas demanda mucho trabajo y esfuerzo, ya que se requieren hasta 100 trámites, lo que hace que muchas empresas informales desistan de formalizar su situación y, por lo mismo, queden también excluidas de muchos programas de fomento. Además, con frecuencia los microempresarios no cuentan con los conocimientos ni las capacidades necesarias para aprovechar los programas de fomento, dado que éstos van acompañados de procedimientos de postulación relativamente complejos. Con la reciente publicación de un manual del MINECON, en el que se incluye la experiencia obtenida en un programa piloto para la simplificación de trámites, se pretende facilitar la formalización de las empresas.¹³²

4.4.3 La cooperación entre empresas

En Chile existen diversos programas de fomento de **cooperaciones horizontales entre empresas**. No obstante, en las entrevistas se pudo constatar un nivel muy bajo de cooperación. La mayoría de los empresas entrevistadas en las regiones no coopera con otras. Esto es válido, especialmente, para las empresas grandes y modernas. Las razones principales de ello radican, primero, en la cultura

132 Véase MINECON (1999g).

empresarial individualista, segundo, en el bajo grado de integración en sistemas de producción regionales, y tercero, en la falta de intermediación, por parte de las instituciones públicas.

En el área del fomento de la PYME, especialmente CORFO ofrece proyectos orientados a la cooperación empresarial en el marco de sus programas PROFO, FONTEC y FAT. En el fomento de la MIPE, SERCOTEC, FOSIS e INDAP, han diseñado instrumentos que pueden ser utilizados por varias empresas conjuntamente.¹³³ En la práctica, estos programas son aprovechados por varias empresas en las regiones y son evaluados positivamente. En parte, también se han impulsado cooperaciones dentro de asociaciones empresariales, como por ejemplo, la Sociedad Agrícola del Bío-Bío (SOCABIO). No obstante, la cobertura de estos programas, al parecer, es más bien limitada. Con frecuencia, las cooperaciones son puntuales y terminan con la finalización del proyecto. Sin embargo, cabe señalar que, en el marco del presente estudio, no fue posible identificar sistemáticamente las relaciones de cooperación entre las empresas existentes.

En lo que respecta al **encadenamiento vertical**, la mayoría de las empresas visitadas no tenía ninguna relación de cooperación con sus proveedores. CORFO ofrece una línea de fomento, el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), que entrega subsidios a grandes y medianas empresas para la cooperación con sus proveedores (por lo menos 10 PYMEs en el sector industrial y manufacturero y al menos 20 en el sector agrícola). El programa financia hasta un 60 % de los costos para la elaboración de un plan de cooperación y para la realización de medidas. Se trata de un programa relativamente nuevo que funciona recién desde el año 1998, por lo que resulta difícil hacer un balance. Algunas de las empresas visitadas en las regiones ya habían participado en dichos proyectos y se mostraron satisfechas. En parte, se ha impulsado la asociatividad empresarial, como por ejemplo, en la Agencia de Desarrollo de Arauco (CORPA-

RAUCO) de la Región del Bío-Bío, que ejecuta actualmente dos proyectos del PDP. En ocasiones, se comentó que las grandes empresas involucradas en los proyectos no habrían utilizado los recursos recibidos para fines de cooperación, sino que para reducir los gastos corrientes.

Los incentivos adicionales para la cooperación y el encadenamiento debieran basarse no únicamente en el fomento material, sino que también en instrumentos “blandos”, tales como garantía, información y seguimiento. Un ejemplo al respecto es la cooperación entre la empresa minera Doña Inés de Collahuasi y la Cámara de Comercio e Industria de Iquique que, a petición de la empresa, facilita información sobre posibles proveedores de determinados productos. Los incentivos para un encadenamiento y, por lo tanto, los puntos de partida para una profundización de las cadenas de valor, pueden crearse, además, a través del fomento específico de proveedores para grandes empresas, en rubros dinámicos en las regiones. En este sentido, en la I Región, podrían ser las PYMEs de la industria metalúrgica, las que se encadenaran con el sector minero en auge. En la VIII Región podría ser, entre otras, la mediana industria maderera, que estableciera cooperaciones con las grandes empresas, ocupando nichos de mercado.

En este contexto, es necesario además **fomentar** específicamente **la creación de nuevas empresas**. En este ámbito, existe en Chile una gran deficiencia y sólo se observan iniciativas aisladas. A su vez, éstas no están vinculadas con las políticas territoriales de desarrollo, no aprovechan sistemáticamente los potenciales productivos del territorio y, en la mayoría de los casos, prácticamente no tienen relación con los sistemas de producción existentes. Adicionalmente, no existen instrumentos para la facilitación de capital de riesgo e información ni para la comercialización de nuevos productos.

Las instituciones regionales y locales podrían jugar un importante rol en **la creación de nuevas empresas**. Aquéllas estarían en condiciones de identificar rubros estratégicos, en los que debieran crearse nuevas empresas, y podrían facilitar la incorporación a nuevos mercados (*merchandising*,

133 En el punto 3.3.1. se describieron estas actividades. Véase también SERCOTEC (1999b).

marketing). El ordenamiento territorial, en el que los actores locales y regionales juegan un gran papel, es también un elemento determinante en la facilitación de terrenos para industrias. Finalmente, debiera considerarse un papel más activo de las universidades, que podrían promover la creación de nuevas empresas, a partir del estudio o la investigación. Una iniciativa como tal, se está impulsando actualmente en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Concepción.

5 Recomendaciones

Chile está perdiendo oportunidades de desarrollo, a causa de su estructura institucional centralizada y sectorial. Esto no significa que la economía chilena no tenga posibilidades de crecimiento en un futuro cercano, en la medida que se pueda ampliar la línea de crecimiento de la producción sobre la base de recursos naturales (madera, pesca y minería). No obstante, el objetivo debiera ser estructurar el crecimiento sobre una base más amplia, desde la perspectiva territorial, sectorial y social.

Desde el punto de vista **territorial**, el principal desafío consiste en movilizar los recursos endógenos de los diferentes espacios económicos. Aquí no se trata de alcanzar un crecimiento regional equilibrado; también en el contexto de la competencia por calidad, algunas regiones se desarrollarán en forma más dinámica que otras. Sin embargo, tiene sentido revertir la creciente concentración económica en la Región Metropolitana, por dos razones: por un lado, ésta tiene como consecuencia *diseconomies of agglomeration* que se compensan, en parte, con transferencias y subvenciones, y, por otro, porque dificulta el surgimiento de sistemas integrados de producción en otras regiones del país.

Desde el punto de vista **sectorial**, debieran redoblar los actuales esfuerzos para transitar desde la concentración en unos pocos sectores productivos a base de recursos naturales, hacia una profundización de la generación de valor, así como

hacia una diversificación del abanico de la producción. Esto conduce a una menor dependencia de las oscilaciones de los mercados globales y a una mayor capacidad de gestión de las relaciones comerciales. Además, puede significar un alivio para la explotación intensiva de recursos naturales, en particular, en la pesca y en la silvicultura. Adicionalmente, las actividades con mayor contenido tecnológico, ofrecen trabajos más calificados y relaciones laborales más estables.

Desde el punto de vista **social**, se trata de hacer frente a las grandes desigualdades en materia de salarios, a las relaciones laborales inestables y a la insuficiente cobertura de la seguridad social que afecta a la mayor parte de la población chilena. Para que a la larga, el crecimiento se vincule más a la capacidad de innovación de los actores económicos que a la explotación de los recursos naturales del país, se deben mejorar las condiciones marco y las posibilidades de despegue de las actividades empresariales, como asimismo, la oferta de capacitación profesional y de formación de recursos humanos.

Esta meta de lograr una base más amplia de crecimiento, puede alcanzarse promoviendo la competencia por calidad en los territorios y empresas. Para ello, en Chile se requiere de reformas institucionales adicionales, a nivel nacional, regional y local. En general, durante el estudio se pudo constatar una alta disposición a efectuar reformas por parte de las instituciones chilenas. Existe además una clara tendencia a incorporar conceptos del desarrollo territorial en la modernización institucional, como ha quedado en evidencia con la política del desarrollo productivo regional del gobierno de Frei y como también lo demuestran las recientes iniciativas de descentralización y desconcentración del gobierno de Lagos.

Por cierto, llama la atención que, en la práctica, las iniciativas de reformas no siempre se implementaron completamente ni tampoco se difundieron en forma sistemática las experiencias obtenidas con aquellas. Por consiguiente, la información sobre buenas prácticas no siempre está disponible. Existe una gran cantidad de proyectos piloto, pero sólo una pequeña parte de éstos incluye una eva-

luación y difusión de los resultados obtenidos. En un sistema político en el que los actores regionales y locales asumen un rol cada vez más protagónico, esto constituye una gran deficiencia.

A pesar de los logros de algunos procesos de reformas institucionales y de los pasos dados en dirección hacia la descentralización, en Chile **no** existe actualmente **un modelo coherente** de modernización política, fiscal y administrativa, a nivel regional y local. Tres factores operan en contra de un mayor dinamismo en el proceso de reformas:

- a nivel central, muchos actores políticos temen una pérdida de poder frente a los actores políticos de las regiones y comunas;
- se cuestiona, si la unidad del Estado chileno se puede garantizar mediante un sistema político descentralizado;
- también se pone en duda la competencia técnica de los niveles subnacionales del Estado.

No obstante, a la luz de la vasta y bien documentada experiencia internacional,¹³⁴ estos obstáculos pueden ser superados por medio de un buen diseño de las reformas. A continuación, se esbozarán los elementos de reforma institucional que, a juicio de los autores del presente estudio, debieran considerarse para promover un desarrollo más amplio en Chile.

5.1 La necesidad de reformas en la política territorial de desarrollo en Chile

Como elemento central de la reforma del Estado chileno, el presente estudio recomienda un **fortalecimiento** de las instituciones territoriales descentralizadas, en especial, a nivel **regional**. Sin embargo, la realidad institucional y política existente en Chile parece exigir un proceso gradual de reformas, paso a paso, en dirección hacia la estructura deseada. Para ello, se debiera fomentar la cooperación entre instituciones y la integración de los programas e instrumentos, lo que, a su vez, permitiría aumentar la proximidad de las instituciones a los grupos meta, sistematizar los esfuerzos por reformas y la experiencia obtenida, mejorar los instrumentos de planificación disponibles, ampliar las posibilidades de participación de actores privados y orientar, aun más, el fomento productivo hacia los respectivos territorios.

Las recomendaciones que indicaremos a continuación, no se dirigen exclusivamente a los niveles descentralizados de las instituciones chilenas. Es tarea del gobierno a nivel central diseñar un modelo coherente de modernización política y administrativa, que se condiga con las nuevas exigencias de la actuación estatal. Este modelo debe contemplar reformas en las áreas de representación y legitimación política a nivel regional, reformas dentro de las instituciones sectoriales, en beneficio de una mayor desconcentración y orientación al desarrollo productivo territorial. Igualmente, se debe considerar un cambio de mentalidad en la burocracia ministerial centralizada que, en el marco de la descentralización, tiene que limitar sus atribuciones de autoridad, ampliando al mismo tiempo, sus funciones de control, asesoría y seguimiento.

Fortalecer políticamente a los Gobiernos Regionales: desde la perspectiva de la política territorial de desarrollo, se recomienda fortalecer la base de poder y la legitimación política del GORE. Por esta razón, se considera un paso positivo el hecho de que en Chile se esté discutiendo, en la actualidad, sobre la elección directa del Consejo Regional y/o del Intendente de la Región. En el contexto

134 En los últimos años, por ejemplo, la CEPAL y la GTZ alemana han realizado dos grandes proyectos de investigación sobre descentralización fiscal y desarrollo económico local, respectivamente. En este contexto se publicaron sendos trabajos sobre el marco conceptual. Véase, p.ej., Aghón / Edling (1997); Vázquez (2000). Asimismo se realizaron varios estudios sobre el caso chileno. Véase al respecto, Abalos König (2000); Insunza Flores (1997); Valenzuela Barros (1997). También el Banco Mundial ha realizado una gran cantidad de estudios sobre problemas relativos a la descentralización. Para acceder a una publicación reciente, véase Burki / Perry (2000).

de la descentralización política, al Estado central le corresponderá en el futuro, supervisar el trabajo de los GORE, con el objeto de poder garantizar la mayor coherencia posible de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, no queda clara la necesidad de que exista una estructura paralela a nivel regional, de Gobierno Interior y de Gobierno Regional.

Por su parte, corresponderá a los GORE supervisar y apoyar el trabajo de los municipios. El fortalecimiento político de las regiones, a través de elecciones directas, no sólo mejorará su posición frente al Estado central, sino que también facilitará el cumplimiento de las funciones de control y asesoría frente a las municipalidades. Hasta ahora, estas últimas, dotadas con una base propia de legitimidad, no siempre están abiertas a las actividades regionales.

Modernizar la administración regional: para que la región pueda asumir sus funciones en el área de la política territorial de desarrollo, es indispensable reformar la estructura administrativa, de acuerdo al principio de la unidad de funciones, competencias y responsabilidad del gasto. Para ello, hay que fortalecer las capacidades técnicas de los GORE. Por lo mismo, sería recomendable traspasar, en un primer paso, las competencias de planificación de la SERPLAC al interior de la administración regional. Esto contribuiría a reforzar el rol del GORE en la planificación estratégica. Con ello, aparte de las dos divisiones existentes, la de Administración y Finanzas y la de Análisis y Control, habría una tercera unidad, la de Planificación. En una etapa posterior, debieran incorporarse al GORE, los representantes regionales de los Ministerios (SEREMI) y de los Servicios. A esta altura, el nombramiento de las autoridades debiera producirse más a nivel regional (a través del Intendente y del CORE) que a través del Presidente de la República o de los Ministerios.

Continuar con la descentralización fiscal: se recomienda crear una fuente de ingresos propios para los GORE, con recursos provenientes de la recaudación tributaria. Eso sí, la carga tributaria debiera recaer sobre actividades económicas, con

la finalidad de generar incentivos adicionales para un compromiso de las regiones en el área del desarrollo productivo. Lo mismo es válido para los municipios: éstos debieran aumentar sus ingresos propios, provenientes de la recaudación tributaria de actividades económicas ya que, actualmente, provienen principalmente del otorgamiento de patentes, de escasa importancia y poco vinculadas al éxito empresarial. La creación de fuentes de ingresos propios debiera ir acompañada de fondos de compensación entre las unidades territoriales, tal como el FCM, con el objeto de entregar recursos, también a las zonas más desfavorecidas, para la gestión de su desarrollo.

Otro importante paso a dar sería dejar atrás el gran condicionamiento sectorial de las fuentes de financiamiento. Para ello es necesario, en primer lugar, una mayor descentralización de la responsabilidad del gasto hacia los SEREMI y las Direcciones Regionales de los Servicios. Posteriormente, estos presupuestos de inversión sectorial con orientación regional debieran incorporarse al presupuesto regional. Esto permitiría una mejor focalización de los instrumentos del fomento productivo, facilitaría la coordinación de los diversos programas sectoriales y mejoraría la orientación de las inversiones públicas hacia la planificación estratégica.

Finalmente, se recomienda extender los Convenios de Programación y los Convenios Marco (en caso de que estos últimos demuestren su utilidad), que hasta ahora sólo se utilizan entre los Ministerios y los GORE, a la cooperación de ambos niveles con las municipalidades.

Intensificar la coordinación entre los actores regionales y locales de la política territorial de desarrollo: a nivel regional, se puede lograr una mayor coordinación de políticas a través de la mencionada integración de los actores sectoriales en el GORE. A nivel local, es importante dotar a los municipios de competencias adicionales, más allá de su derecho a recibir información sobre las políticas sectoriales de los Ministerios y Servicios. Para ello, habría que seguir fomentando iniciativas de coordinación de actores sectoriales a nivel

local, por ejemplo, las Agencias de Desarrollo o los Comités de Fomento Productivo Locales.

También se debe ampliar la coordinación entre los niveles territoriales (comunas, provincias y regiones). En muchos casos, la política territorial de desarrollo se apoya en la cooperación intercomunal. El fomento de los planos reguladores intercomunales, es un paso en la dirección correcta, pero es necesario extender los alcances de la coordinación hacia las áreas de servicios básicos, tránsito y *marketing* de localidades. En las zonas rurales y periféricas, los Gobernadores pueden asumir tareas de coordinación entre municipios e instituciones sectoriales.

Fortalecer la orientación al cliente y a la comunidad por parte de la administración pública:

una importante tarea para el sector público, ya asumida por el gobierno, consiste en seguir implementando reformas para la simplificación de los trámites, con el objeto de hacer más accesible las instituciones para los clientes y la comunidad. También se debiera otorgar gran importancia a la difusión de información sobre la oferta de prestaciones y de fomento estatales, así como, a la identificación de la demanda del sector privado. Esto debiera convertirse en tarea central para los municipios, siguiendo los ejemplos internacionales. Para ello, sería recomendable una mayor cooperación con organizaciones ejecutoras privadas, ya que numerosas prestaciones de carácter económico pueden ser otorgadas por entidades privadas en igual o mejor forma.

Apoyar el aprendizaje institucional y la difusión de buenas prácticas en la administración pública:

a fin de sacar mayor provecho de los múltiples esfuerzos de reforma administrativa, a la luz del *New Public Management*, se sugiere diseñar y utilizar instrumentos de análisis de impacto de las intervenciones del Estado en el área del desarrollo productivo y crear sistemas de aprendizaje institucional en las instituciones regionales y locales. También, es de gran importancia la difusión de buenas prácticas entre los actores de la política territorial de desarrollo, entre otras razones, para garantizar un desarrollo institucional amplio y transparente. La creación de redes de

comunicación a través de internet, es de gran utilidad para el intercambio de información sobre innovaciones en el sector público.

Mejorar la planificación estratégica: la planificación estratégica a nivel regional y local, debe vincularse aun más a las decisiones del gasto público. Las empresas, los institutos de capacitación y de investigación y la sociedad civil, debieran ser incorporados al proceso de planificación, a fin de lograr un amplio consenso sobre los objetivos de desarrollo, formular objetivos factibles de alcanzar y verificables, obteniendo, de este modo, un alto grado de transparencia y de control social de la política. Además es importante coordinar la planificación comunal con la planificación regional y confeccionar planes seccionales, sobre la base de los planes territoriales, donde todavía no existan.

Mejorar la eficiencia del ordenamiento territorial:

se deben seguir reforzando las competencias técnicas y administrativas de los GORE y de las municipalidades en materia de ordenamiento territorial, a fin de garantizar la rápida modernización de los territorios. Los actores sectoriales del ordenamiento territorial (el MINVU, el MOP, el Ministerio de Agricultura, etc.), debieran asumir funciones de proveedores de servicios, en lo que respecta a tareas locales y regionales, relacionadas con el ordenamiento territorial. Además, habría que simplificar los largos procedimientos. Sin embargo, en el caso de proyectos interregionales, como por ejemplo, la construcción de grandes carreteras, la responsabilidad debe seguir en manos de las instancias del nivel central, de acuerdo al principio de la subsidiariedad.

Intensificar la cooperación público-privada:

sería recomendable continuar ampliando la cooperación entre el sector público y el sector privado en la política territorial de desarrollo. Para ello, es importante que los procesos de formulación de visiones se traduzca en medidas concretas, ejecutadas conjuntamente. Teniendo en cuenta la poca experiencia de Chile en materia de cooperación público-privada, también se debiera pensar en la factibilidad de fortalecer a las asociaciones empresariales, como intermediadores entre las em-

presas y el Estado. Además, el marco jurídico para la cooperación público-privada debiera atribuirle mayor espacio de acción a los municipios.

Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil: las instituciones de la política territorial de desarrollo requieren de interlocutores representativos de la sociedad civil, que estén en condiciones de aportar recursos humanos y conocimientos a la planificación y ejecución de estrategias de desarrollo. Por esta razón, es importante la participación activa de los institutos de investigación y capacitación. Asimismo, se debe apoyar a las organizaciones, las asociaciones y los sindicatos, en su rol de portavoces de los intereses sociales. Esto implica reflexionar sobre el marco político y jurídico de las oportunidades de participación e intervención de los diferentes grupos. En este punto, cabe mencionar especialmente las escasas posibilidades de que disponen los sindicatos para defender los intereses de sus miembros. Todavía es muy temprano para emitir juicios sobre los efectos de la nueva legislación sobre el particular.

Gestionar el fomento productivo orientado al territorio: se recomienda crear sistemas territoriales para la identificación de la demanda, a fin de poder adecuar mejor los instrumentos de fomento a la demanda de las empresas. También se debe continuar mejorando la política de información de las instituciones de fomento. A las asociaciones empresariales se las puede incorporar aun más en la difusión de informaciones. Con la instalación de nuevos sistemas de información en ambos niveles, las autoridades regionales y locales estarán en condiciones de asumir un papel más activo de intermediación entre el sector empresarial y las instituciones de fomento, por ejemplo, a través de la creación de oficinas de fomento productivo. Para que la política territorial de desarrollo sea asumida como tarea local y regional, se recomienda mejorar la estructura de incentivos existente, por ejemplo, mediante la mayor participación de los municipios y regiones en la recaudación tributaria sobre las empresas, ya mencionada.

Promover el encadenamiento de las empresas: es importante crear incentivos adicionales para la cooperación horizontal y vertical entre empresas, y

complementarlos con medidas de política territorial de desarrollo a nivel local y regional. Entre éstos figuran, en particular, una política activa de establecimiento y creación de empresas, la generación de infraestructura, así como una mayor cooperación con las universidades e institutos de investigación. Se debe fortalecer a las asociaciones empresariales en su rol de impulsores de la cooperación. Además, a través de proyectos específicos, se debiera promover a la MIPE, para que puedan actuar como proveedores de los sectores estratégicos de un territorio.

5.2 Implicancias para la cooperación internacional al desarrollo

Los nuevos enfoques en el debate internacional sobre la cooperación internacional, destacan la importancia de programas integrados, que apuntan a la estructura institucional de un país, en vez de basarse en un sinnúmero de proyectos individuales.¹³⁵ En el presente estudio, se ha analizado la estructura institucional en el área de la política territorial de desarrollo. Teniendo en cuenta la experiencia en Chile, es posible identificar los siguientes puntos de partida para la cooperación internacional al desarrollo:

Fortalecimiento de las instituciones intermediadoras: las asociaciones empresariales, las cámaras y las organizaciones de la sociedad civil, deben ser reforzadas en su función intermediadora entre mercado y política, por un lado, y entre los intereses del Estado y de la sociedad, por el otro. Asimismo, son actores claves para acelerar los procesos de aprendizaje y para promover las cooperaciones entre empresas. La cooperación al desarrollo se puede activar a través de ofertas de capacitación y asesoría, apoyando el fortalecimiento y la reforma de estas organizaciones intermediadoras.

Un posible instrumento pueden ser las cooperaciones entre Cámaras de Comercio e Industria, como la que existe entre la Cámara de Iquique y la Cámara de Aquisgrán. Sin embargo, es necesario que

135 Véase, por ejemplo, Kochendorfer-Lucius / van de Sand (2000).

estas cooperaciones tengan en cuenta, en su estructura programática, los temas estratégicos prioritarios de la cooperación al desarrollo, convenidos entre los gobiernos involucrados, y que se sometan a criterios objetivos de evaluación. Además, precisamente en los países de desarrollo más avanzados, como en el caso de Chile, es importante intensificar fuertemente la cooperación científico-técnica con universidades e institutos de investigación.

La descentralización: las políticas territoriales de desarrollo productivo confían en las ventajas de la descentralización.¹³⁶ Alemania, con su estructura de Estado federal, ofrece una enorme cantidad de experiencias y capacidades, que pueden ser de utilidad para la cooperación al desarrollo. No obstante, se recomienda, más allá de asesorías específicas, actuar sobre la formulación y ejecución de programas integrales y coherentes de modernización institucional. El principio de subsidiariedad, la unidad de funciones, competencias y responsabilidad del gasto, así como la orientación hacia el cliente, constituyen los ejes determinantes de la asesoría en este campo.

Un ejemplo de este tipo de proyectos es el apoyo a la desconcentración interna de FOSIS, desde 1996, a través de la GTZ y LUSO-Consult, esta última como organización ejecutora. El objetivo del proyecto es transformar a FOSIS en un organismo más eficiente y con una mayor orientación hacia los grupos meta, a través de la asesoría en el área de la modernización organizacional, impulsando también el proceso general de reforma de los Servicios en Chile. Los puntos de partida son el traspaso de competencias y responsabilidad del gasto a las Direcciones Regionales, el diseño conceptual de los programas, la capacitación de los funcionarios de FOSIS, de los municipios y de las organizaciones ejecutoras, la elaboración de un manual sobre instrumentos de planificación, así como, el encadenamiento con otras organizaciones.

Fortalecimiento de los niveles regionales y locales: otro importante campo de actividades para la cooperación al desarrollo resulta del hecho de que,

con frecuencia, los niveles inferiores carecen del *know-how* necesario para formular una política territorial de desarrollo efectiva. La capacitación en métodos e instrumentos de planificación es una importante base de apoyo para superar las deficiencias existentes. También en este caso, es importante que las experiencias e innovaciones sean accesibles para un círculo de instituciones lo más amplio posible. Por lo mismo, se le debe atribuir importancia a la creación de sistemas de aprendizaje institucional. Al respecto, en los últimos años, a través de la cooperación alemana se han desarrollado varias actividades.

En Chile, desde 1998, la GTZ apoya, por ejemplo, al GORE del Bío-Bío en la planificación de desarrollo regional y en el ordenamiento territorial del borde costero. El objetivo del proyecto es confeccionar e implementar un sistema de planificación urbana y rural (con integración de la planificación ambiental). Para ello, se elaboran métodos de planificación, se fortalecen las competencias técnicas y la coordinación de las instituciones involucradas y se aspira a unificar las normas y criterios aplicados por las diferentes instituciones.

Fomento de la MIPYME para la profundización de cadenas de valor: los países en vías de desarrollo se encuentran ante el desafío de tener que mejorar la competitividad de los territorios y de las empresas y, *al mismo tiempo*, ampliar la base del crecimiento, en términos de ingreso y empleo. Un punto de partida fundamental es el fomento a la MIPYME. La política territorial de desarrollo debe crear incentivos para un mayor encadenamiento de las grandes empresas, como también ayudar a la MIPYME a cumplir con los estándares de calidad de las empresas modernas. A través de asesorías, la cooperación al desarrollo puede contribuir a que las instituciones de fomento diseñen y apliquen instrumentos efectivos para la identificación de empresas en condiciones de cooperar, dentro del área de la MIPYME, y para el fomento a la creación de empresas. Mediante proyectos de capacitación profesional y a través de la cooperación científico-técnica, se puede promover la formación de los recursos humanos y acelerar los procesos sociales de aprendizaje. Finalmente, con proyectos en el área del desarrollo organizacional, se puede contri-

136 Véase Haldenwang (1999); Simon (2000).

buir al desarrollo en las áreas de estándares de calidad, financiamiento de empresas y capacitación para la MIPYME.

En todos los aspectos recién mencionados, la cooperación al desarrollo debiera tener en cuenta que es necesario proceder en forma sistémica, cuando se trata de la creación de estructuras eficientes y orientadas a los grupos meta. Por lo mismo, la transición impulsada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, desde la cooperación a través de proyectos específicos, hacia la formulación de programas integrados, es un paso positivo y se debiera implementar rápidamente. En este caso, lo importante es conjugar un trabajo enérgico de planificación estratégica a nivel central con mayores iniciativas de cooperación entre proyectos existentes, a nivel de la ejecución, con el objeto de adquirir experiencia en este campo lo más rápido posible. Un enfoque de este tipo es el que actualmente aplica la GTZ en la VIII Región: allí, se conformará un programa conjunto con cinco proyectos, en las áreas de fomento a la microempresa, capacitación profesional, educación, protección ambiental dentro de la empresa y fomento a la exportación de PYMEs, con el tema prioritario del fomento productivo y del empleo, que apunta al desarrollo de un espacio económico (del Secano) en la provincia de Ñuble.

Bibliografía

- Abalos König, J.** (2000): El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones: la situación en Chile en los noventa, Proyecto CEPAL / GTZ "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", Santiago: CEPAL
- AChM** (Asociación Chilena de Municipalidades) (1999): Manual Técnico de Gestión Municipal, Santiago: Asociación Chilena de Municipalidades
- / **FES (Fundación Friedrich Ebert) / DSE (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional)** (1997): Desarrollo Económico Local, Serie Manuales Didácticos 6
- Aghón, G. / H. Edling (Ed.)** (1997): Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, Santiago: CEPAL / GTZ
- Aghón, G. / G. Krause-Junk** (1996): Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos, Santiago: CEPAL / GTZ
- Agnew, J.** (1994): The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory, en: *Review of International Political Economy*, Vol. 1, págs. 53-80
- Alburquerque, F.** (1995): Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones, en: *Revista EURE*, Vol. 21, N° 63, págs. 41-56
- (1997): Espacio, territorio y desarrollo económico local, en: *Persona y Sociedad*, Vol. 11, N° 1, págs. 23-38
- (1999): Una política de fomento productivo e innovación empresarial en Chile, Santiago (manuscrito no publicado)
- Altenburg, T.** (1996): Entwicklungsländer im Schatten der Triade? Implikationen des postfordistischen Strukturwandels in der Industrie, en: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Vol. 40, págs. 59-70
- (1999): Pequeñas y medianas empresas en los países en vías de desarrollo, Berlín: IAD, (Estudios e informes 5/1999)
- / **J. Meyer-Stamer** (1999): How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America, en: *World Development*, Vol. 27, N° 9, págs. 1693-1713
- / **R. Qualmann / J. Weller** (2001): Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Santiago: CEPAL
- Alvez Catalán, H.** (1999): Centralismo y Desarrollo Regional en Chile, Talcahuano: Comunicadores Asociados
- Amin, A.** (1989): Flexible Specialization and Small Firms in Italy. Myths and Realities, en: *Antipode*, Vol. 21, págs. 13-34
- (1994): The Potential for Turning Informal Economies into Marshallian Industrial Districts, en: UNCTAD / GATE (Ed.), *Technological Dynamism in Industrial Districts: An Alternative Approach to Industrialization in Developing Countries?*, New York, Ginebra: United Nations, págs. 51-72
- / **N. Thrift** (1994): Neo-Marshallian Nodes in Global Networks, en: W. Krumbein (Ed.), *Ökonomische und politische Netzwerke in der Region: Beiträge aus der internationalen Debatte*, Münster, Hamburgo: LIT, págs. 115-132
- Angell, A.** (1999): Los poderes y funciones de los gobiernos regionales y locales en Chile, en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 3, en el internet: www.iigov.org/pnud/revista/rev3/arti0401.htm 30 de junio de 1999
- Aquevedo Soto, J.** (1998): Neoliberalismo y pobreza en Chile: el caso de la Región del Bío-Bío, en: E. Sader, (Ed.), *Democracia sin exclusiones ni excluidos*, Caracas: ALAS, CLACSO, UNESCO, págs. 209-221
- Artana, D. / R. Murphy** (1997): Descentralización fiscal y aspectos macroeconomicos: una perspectiva latinoamericana, en: G. Aghón / H. Edling (Ed.), *Descentralización en Latinoamérica*, Santiago: CEPAL / GTZ, págs. 17-39
- Banco Mundial** (1999): World Development Report 1999/2000, Decentralization: Rethinking Government, Washington D.C.: World Bank
- Batt, H.-L.** (1997): Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung, en: U. Bullmann / R. Heinze (Ed.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen: Leske und Budrich, págs. 165-192
- Best, M.** (1990): *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge: Polity Press
- BID** (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000): Chile: Datos Básicos Socioeconómicos, en el Internet: www.iadb.org/int/sta/SPANISH/brptnet/english/chlbrpt.htm, 21 de diciembre de 2000
- Bird, R.** (2000): Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations, en: S. Burki / G. Perry (Ed.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank, págs. 111-125
- BMZ** (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) (1999): Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell N° 103, Bonn: BMZ
- Brücker, H.** (1996): Eigentum und Wettbewerb, en: Esser, K. et al., *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Colonia: Weltforum Verlag, págs. 145-162
- Budäus, D. / G. Grüning** (1997): Public Private Partnership. Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie, en: D. Budäus / P. Eichhorn (Ed.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, Baden-Baden: Nomos, págs. 25-66

- Burki, S. / G. Perry** (1998): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington, D.C.: World Bank
- / — (Ed.) (2000), Decentralization and Accountability of the Public Sector. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Washington, D.C.: World Bank
- / — / **W. Dillinger** (1999): Beyond the Center: Decentralizing the State, Washington D.C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies-Viewpoints, Prepublication Conference Paper
- Chang, H.** (1996): The Political Economy of Industrial Policy, Houndmills, entre otros: Macmillan
- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo Regional** (1997): Política de Desarrollo Productivo Regional, Santiago: MINECON
- CONAMA** (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (1999): Mapa Descriptivo de los Principales Problemas Ambientales, en el internet: www.conama.cl/Regiones/8/mapas.htm, 6 de enero de 2000
- CORFO** (Corporación de Fomento de la Producción) (1999), en el internet: www.corfo.cl/acerca, 13 de diciembre de 1999
- Daher, A.** (1996): Acuerdos de libre comercio y exportaciones regionales de Chile, en: *Estudios Públicos*, N° 63, págs. 217-250
- (1996): Las regiones de Chile frente al Nafta y el Mercosur, en: *Revista EURE*, Vol. 22, N° 66, págs. 55-57
- Damkowski, W. / C. Precht** (1998a): Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), *Moderne Verwaltung in Deutschland*, Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer, págs. 15-33
- / — (1998b): Trennendes und Verbindendes im Public Management, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), *Moderne Verwaltung in Deutschland*. Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer, págs. 487-501
- De Mello, L.** (2000): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis, en: *World Development*, Vol. 28, N° 2, págs. 365-380
- Dierkes, M. / L. Marz** (1998): Leitbilder als Katalysatoren des Organisationslernens. Technikentwicklung als Anwendungsfeld, en: H. Albach et al. (Ed.), *Organisationslernen-institutionelle und kulturelle Dimensionen*, Berlín: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1998), S. 373-397
- DiMaggio, P. / W. Powell** (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago und London
- Dresdner Bank** (2001): Perspektiven Lateinamerika März 2001, Hamburgo
- El Mercurio** (1999): VIII Región del Bío-Bío, Suplemento, 1° de agosto de 1999
- Esser, K.** (1999): Libertad de acción nacional a través de competitividad sistémica, en: Esser, K. et al., *Competencia global y libertad de acción nacional*. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad, Caracas: IAD / Nueva Sociedad, págs. 11-32
- (2000): Nationalstaat und Marktwirtschaft in Lateinamerika – Chile als Vorbild?, en: *Internationale Politik und Gesellschaft*, N° 2, págs. 198-202
- et al. (1999): Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas, el Estado y la sociedad, en: Esser, K. et al., *Competencia global y libertad de acción nacional*. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad, Caracas: IAD / Nueva Sociedad, págs. 69-86
- F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH** (1999): Chile. Investitionsführer Lateinamerika, Frankfurt: F.A.Z.-Institut
- Ffrench-Davis, R.** (1993): Economic Development and Equity in Chile: Legacies and Challenges in the Return to Democracy, Brighton: Institute of Development Studies (Discussion Paper 316)
- Gabler-Wirtschafts-Lexikon** (1997): 14ª edición, completamente corregida, Wiesbaden: Gabler
- Gobierno Regional de Tarapacá** (1998): Cuenta de Gestión, Iquique
- Gutiérrez Bermedo, H. / C. Rojas Miño** (1998): La institucionalidad pública chilena y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización, Santiago
- Holzrichter, E. / W. Lappé** (1998): Führungskräfte-Auswahl und Führungskräfte-Qualifizierung am Beispiel der Stadt Duisburg, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), *Moderne Verwaltung in Deutschland*, Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer, págs. 454-465
- Humphrey, J. / H. Schmitz** (1996): The Triple C Approach to Local Industrial Policy, en: *World Development*, Vol. 24, N° 12, págs. 1859-1877
- Imbusch, P.** (1999): Chile: Die politische Konstituierung von Märkten und die Dynamisierung unternehmerischen Handelns als Zwangsprojekt, en: *Peripherie*, N° 73/74, págs. 29-52
- IMF** (International Monetary Fund) (1999): IMF Concludes Article IV Consultations with Chile, en el internet: www.imf.org/external/np/sec/pn/1999/PN9908.htm, 3 de febrero de 1999
- Insunza Flores, I.** (1997): Descentralización de Recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile, Serie Política Fiscal 100, Santiago: CEPAL
- Knorriga, P. / J. Meyer-Stamer** (1999): New Dimensions in Local Enterprise Co-operation and Development: From Clusters to Industrial Districts, en: UNICAMP, *Clusters e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de Caso e Avaliação da Região de Campinas*, Campinas: UNICAMP, págs. 1-26

- Koch, R.** (1998): Kontraktmanagement und Personalführung in öffentlichen Verwaltungen – systemgerechte Entwicklung von Managementinstrumenten als Realisierungsbedingung von NPM-Reformen, en: W. Damkowski / C. Precht (Ed.), *Moderne Verwaltung in Deutschland, Public Management in der Praxis*, Stuttgart: Kohlhammer, págs. 442-454
- Kochendörfer-Lucius, G. / K. van de Sand** (2000): Entwicklungshilfe vom Kopf auf die Füße stellen. Institutionenhilfe statt Projekthilfe, en: *E+Z*, Vol. 41, N° 4, págs. 96-99
- Krugman, P.** (1996): *Pop Internationalism*, Cambridge: MIT Press
- Langner, C.** (1999): Wie stärkt das institutionelle Umfeld die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft? Der Fall Chile, Berlín: IAD
- Lanzarotti, C. / A. Vásquez** (1997): Sistematización de la experiencia de propuesta de gestión de articulación de los tejidos productivos territoriales en la Región de Tarapacá, Santiago: FOSIS
- Lizondo, S. et al.** (1999): Chile: Selected Issues, Washington, D.C.: FMI (IMF Staff Country Report No. 99/15)
- Maillat, D.** (1998): Vom 'Industrial District' zum innovativen Milieu: ein Beitrag zur Analyse der lokalisierten Produktionssysteme, en: *Geographische Zeitschrift*, Vol. 86, N° 1, págs. 1-15
- Martelli, G. / E. Valenzuela** (1999): Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización, Santiago: Fundación Friedrich Ebert
- Martelli, G. / L. Vera** (2000): Manual para Financiamiento Municipal, Fondos y Programas Públicos para la Postulación de las Municipalidades, Santiago: Transversal
- Meyer-Stamer, J.** (1999): Lokale und regionale Standortpolitik-Jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung, Duisburg: INEF (Meso-NRW Working Paper)
- MIDEPLAN** (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1995): Planes de Desarrollo Comunal (apuntes metodológicos), Santiago: MIDEPLAN
- (1999), en el internet: www.mideplan.cl/regional.htm, 13 de diciembre de 1999
- / **SERPLAC** (1991): Estrategia para el Desarrollo Regional, La Región del Bío-Bío al Encuentro del Siglo XXI, Concepción: MIDEPLAN
- MINECON** (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción) (1998): Boletín Regional 1998, varias ediciones, Santiago: MINECON
- (1999a): El desarrollo productivo de las regiones, en el internet: www.minecon.cl/regiones/index.html, 10 de noviembre de 1999
- (1999b): Región del Bío-Bío, en el internet: www.minecon.cl, 19 de noviembre de 1999
- (1999c): Región de Tarapacá, en el internet: www.minecon.cl, 19 de noviembre de 1999
- (1999d): Boletín Regional 1999, varias ediciones, Santiago: MINECON
- (1999e): Comité Público Privado de la Pequeña Empresa, Balance del Período Junio – Diciembre 1999, Santiago: MINECON
- (1999f): Fomento Productivo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Memoria Nacional, 1990-1998, Santiago: MINECON
- (1999g): Manual Estratégico para la Aplicación de Sistemas de Simplificación de Trámites para la Formalización de Empresas en Municipios, Santiago: MINECON
- (2000a): en el internet: <http://www.minecon.cl/vision/index.html>, 18 de agosto de 2000
- (2000b): Estado de avance de los doce compromisos del Presidente Lagos con la pequeña empresa, en el internet: <http://www.economia.cl/pyme/index.html>, 22 de agosto de 2000
- (2001): Programas públicos de fomento productivo, en el internet: <http://200.28.221.159/fomento/index.html>, 28 de febrero del 2001
- Ministerio de Hacienda** (1999a): Poverty and Income Distribution in Chile, Fundamentals of Public Policies, Background Paper on Chile's Economy and Economic Policy, Santiago: Ministerio de Hacienda
- (1999b): Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2000, Ley No. 19.655 del 29 de Noviembre de 1999, Santiago: Ministerio de Hacienda
- Minkner-Bünjer, M.** (1997): Chile: Die ‚Illusion‘ vom dezentralisierten partizipativen Einheitsstaat, en: *Nord-Süd Aktuell*, Vol. 11, N° 1, págs. 114-131
- Moguillansky, G.** (1999): La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?, Santiago: CEPAL
- Naím, M.** (1994): Latin America: The Second Stage of Reform, en: *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 3, págs. 32-48
- Naschold, F. / M. Oppen / A. Wegener** (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlín: Ed. Sigma
- Nohlen, D. / D. Nolte** (1992): Chile, en: D. Nohlen / F. Nuscheler (Ed.), *Handbuch der Dritten Welt*, Vol. 2, Südamerika, 3ª edición, Hamburgo, págs. 277-337
- Oates, W.** (1999): An Essay on Fiscal Federalism, en: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, págs. 1120-1149
- Ocampo, J. A.** (1998): Beyond the Washington Consensus: an ECLAC perspective, en: *Cepal Review*, N° 36, págs. 7 – 28
- OIT** (Organización Internacional del Trabajo) (1997): Panorama Laboral 1997, en el internet: www.ilo.org/pe/spanish/publi/panorama/1997/notapren.html, 15 de Diciembre de 1999

- (1998): Studies on the social dimensions of globalization: Chile, Ginebra: ILO
- Pastor, M. / C. Wise** (1999): The Politics of Second-Generation Reform, en: *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3, págs. 34-48
- Qualmann, R.** (1999): Distritos industriales: la dimensión local de la competitividad internacional, en: K. Esser (Ed.), Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad, Caracas: IAD / Nueva Sociedad, págs. 135-148
- Ramos, J.** (2000): Policy Directions for the New Economic Model in Latin America, en: *World Development*, Vol. 28, No. 9, págs. 1703-1717
- Reinhardt, N. / W. Peres** (2000): Latin America's New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring, en: *World Development*, Vol. 28, No. 9, págs. 1543-1566
- Rounds Parry, T.** (1997): Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile, en: *World Development*, Vol. 25, N° 2, págs. 211-225
- Sabel, C.** (1994): Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies, en: A. Amin (Ed.), Post-Fordism. A Reader, Oxford, Cambridge, págs. 101-156
- Sassenfeld, H.** (1999): La Asociatividad Municipal como Elemento de Fortalecimiento de la Gestión Comunal, en: Fundación Friedrich Ebert: Descentralización y autonomía comunal: La creación de espacios para un nuevo estilo de política, Santiago, págs. 56-67
- Scapini, J.** (1999): La política del desarrollo productivo y su relevancia territorial o local, Santiago: MINECON (manuscrito no publicado)
- Schmitz, H.** (1995): Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry, en: *The Journal of Development Studies*, Vol. 31, No. 4, págs. 529-566
- Scott, A. J.** (1998): Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order, Oxford: Oxford University Press
- SEGPRES** (Ministerio Secretaría General de la Presidencia) (2001): Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, en el internet: www.modernizacion.cl, 28 de febrero del 2001
- SENCE** (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (2000), en el internet: www.sence.cl, 9 de enero de 2000
- SERCOTEC** (Servicio de Cooperación Técnica) (1999a), en el internet: <http://www.sercotec.cl/acerca.htm>, 13 de diciembre de 1999
- (1999b): Guía de programas e instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, Santiago: SERCOTEC
- Shah, A.** (1998): Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, Washington, D.C.: Banco Mundial (manuscrito no publicado)
- Simon, K.** (2000): Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern, en: K. Bodemer (Ed.), Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government. Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg: Instituto de Estudios Iberoamericanos, págs. 9-28
- SUBDERE** (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (1993): Manual de gestión municipal, Santiago: Ministerio del Interior / SUBDERE
- (1999a): Resultados del Informe de Competitividad Regional 1997-Región de Tarapacá, Santiago: LOM Ediciones
- (1999b): Resultados del Informe de Competitividad Regional 1997-Región del Bío-Bío, Santiago: LOM Ediciones
- (1999c), en el internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programas>, 15 de noviembre de 1999
- (1999d): Ley No. 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Texto Refundido), Santiago: Ministerio del Interior / SUBDERE
- (2000a): Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile, Santiago: SUBDERE (Doc. de Trabajo)
- (2000b): Bases de la política de descentralización, Santiago: SUBDERE (Doc. de Trabajo)
- (2000c): Compromisos de Desconcentración 2000-2002. Evaluación Final 1998-2000, Santiago: LOM Ediciones
- (2000d): Modificaciones a la Ley de Rentas Municipales, en: Democracia Regional y Local, No. Especial, Julio 2000
- USS** (Universidad San Sebastián) (1999): Manual Empresarial MIPYME – Región del Bío-Bío, Concepción: USS
- Valenzuela Barros, J.** (1997): Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile, Serie Política Fiscal 101, Santiago: CEPAL
- Vázquez Barquero, A.** (2000): Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual, Proyecto CEPAL / GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, Santiago: CEPAL
- von Haldenwang, C.** (1999): Auswertung der Erfahrungen der GTZ und der FES mit integrierten Ansätzen für lokale Wirtschaftsförderung in Chile, Gutachten im Rahmen der GTZ-Eigenmaßnahme “Exemplarische Entwicklung integrierter Ansätze für lokale Wirtschaftsförderung”, Berlín: IAD (manuscrito no publicado)
- (2000): Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania. Elementos para el debate latinoamericano. Santiago: CEPAL
- Wegener, R. et al.** (2000): Public-Private Partnership in Infrastructure. Experience and Perspectives in the Philippines, Berlín: IAD (Reports and Working Papers 2/2000)

Anexo: Lista de entrevistados¹³⁷

Fecha	Entidad	Nombre	Cargo o Función
Santiago			
15. 02.	CONUPIA	Ramiro Díaz Tapia	Subgerente
15. 02.	Fundación Friedrich Ebert (FES)	Peter Gey	Representante de la FES en Chile
16. 02.	SUBDERE	Luis Angulo	Jefe de División (s)
16. 02.	MINECON	Andrés González	Asesor Desarrollo Regional
17. 02.	FOSIS/GTZ/LUSO	Doris Thurau	Asesora principal del proyecto
17. 02.	FOSIS	Marcelo Monsalves	Subdirector
18. 02.	Transversal	Giorgio Martelli	Director
18. 02.		Cecilia Montero	Consultora
Iquique			
21. 02.	Gobierno Regional	Jorge Esteban Muñoz	Jefe de División (s)
21. 02.	SERPLAC	Edgardo Alvarez	Jefe de Estudios
21. 02.	UCR	Ximena Gutiérrez	Jefe UCR
21. 02.	Cámara de la Construcción	Jorge Pantoja	Presidente
21. 02.	SEREMI MINECON	Alejandro Bell	Secretario Regional
22. 02.	Empresa Minera Punta de Lobos	Juan Carlos Flaquer	Subgerente de Operaciones
22. 02.	SEREMI de Minería	Carlos Chávez	Secretario Regional
22. 02.	Asociación de Industriales	Virginia Escobar	Presidenta
22. 02.	Consejo Regional	Gabriel Abusleme	Consejero Regional
23. 02.	Empresa Portuaria	Ronnie Manzo	Subgerente de Desarrollo y Negocios
23. 02.	ZOFRI	Gonzalo Cid	Subgerente de Desarrollo y Estudio
23. 02.	Cámara de Comercio e Industria	Pablo Daud	Presidente
23. 02.	SERCOTEC	Juan Luis Luza	Ejecutivo de Fomento Productivo
23. 02.	Compañía Minera Collahuasi	Juan Carlos Palma	Vicepresidente
24. 02.	SEREMI de Obras Públicas	Patricia Román	Secretaria Regional
24. 02.	Asociación de Industriales Pesqueros	José Carreño	Administrador
24. 02.	Asociación de Municipalidades Rurales	Sergio Medina	Secretario Ejecutivo
24. 02.	Municipalidad de Iquique	Jorge Soria	Alcalde
24. 02.	AGPIA	Alberto Ahumada	Director
25. 02.	CONADI	Olaf Olmos	Subdirector (s)
25. 02.	SERNATUR	Juan Torres	Director Regional
25. 02.	Empresa MAESTRANZA	Jorge Lapuenta	Administrador Cerro Colorado
25. 02.	Empresa STEELMACC	Piero Macchiavello	Dueño de la empresa
25. 02.	SENCE	Ida Pantoja	Supervisor Regional
Arica			
28. 02.	FOSIS	Marcelo Islas	Director Regional
29. 02.	INDAP	Jorge Torres	Director Regional
29. 02.	SEREMI de Agricultura	Roberto Martinic	Secretario Regional
29. 02.	ZOFRI Chacalluta	Gabriel Ahumada Muñoz	Gerente

137 En algunas entrevistas participaron varias personas. En estos casos se menciona a la persona de mayor rango o con mayor participación en la entrevista.

29. 02.	FISA	Raul Balbontin	Gerente General
01. 03.	Gobernación	Miguel Soto Campos	Asesor
01. 03.	CIE	Liliana Quinteros	Directora
01. 03.	Banco de Chile	Hernán Fischer	Agente de la sucursal de Arica
02. 03.	CORFO	Germán Lafuente	Ejecutivo Fomento Productivo
02. 03.	PROCHILE	Roxana Belaunde	Directora Regional
02. 03.	Consejo Regional	Jorge Bernal	Consejero Regional
02. 03.	AGIMA-ACT	Luis Monsalve	Coordinador Proyecto
02. 03.	SERPLAC Arica	Fernando Tapia	Director Provincial (s)
02. 03.	Universidad de Tarapacá	Luis Ordenéz Toro	Director (s)
03. 03.	Empresa Portuaria	Mario Moya Montenegro	Gerente
03. 03.	Centro de Exportación Puerta América	Gonzalo Grebe	Gerente
03. 03.	Cámara de Comercio e Industria	Roberto Chadid	Presidente
Putre-Parinacota			
03. 03.	Centro Aymar-Uta	Augusto Alave	Pequeño empresario
03. 03.	Gobernación Parinacota	Sergio Dini	Gobernador (s)
04. 03.	ONG Corporación Norte Grande	Alex Mendoza	Colaborador del proyecto
04. 03.	Empresa Inkanny	varios	Pequeño empresario
04. 03.	Proyecto Hostal	Leonel Terán	Pequeño empresario
04. 03.	Empresa Pub Cuchu Marka	Juan Vergara	Pequeño empresario
Concepción			
07. 03.	Universidad de Concepción	Cecil Alvarez	Decano de la Facultad de Ingeniería
07. 03.	Gobierno Regional	Martin Zelic - Jaime Tohá	Intendente (antiguo-nuevo)
08. 03.	Consulado Alemán	Herbert Siller	Cónsul Honorario
08. 03.	Consejo Regional	varios	Consejeros Regionales
08. 03.	SEREMI de Obras Públicas	Omar Jutronich	Director Regional Planeamiento
08. 03.	SEREMI MINECON	Ricardo Jara	Secretario Regional
09. 03.	SERPLAC	Rita Navarro	Secretaria Regional
09. 03.	FEREPA	Hugo Arancibia	Presidente
09. 03.	FOSIS	Patricio Huepe	Director Regional
09. 03.	PROCHILE	Marcela Aravena	Directora Regional
10. 03.	ONG CorBioBio	Hernán Alvez	Director Ejecutivo
10. 03.	GTZ	Werner Ohligschläger	Asesor principal del proyecto
10. 03.	CORFO	Andrés Vivero	Subdirector
10. 03.	Gobierno Regional	Claudio Elgueta	Jefe de División
13. 03.	HOTELGA	Francisco Flores	Presidente
13. 03.	SERCOTEC	Enrique Carrasco	Director Regional
13. 03.	CORMA	Emilio Uribe	Gerente
14. 03.	UPP Provincia del Bío-Bío	Rodrigo Navarrete	Coordinador
14. 03.	SOCABIO	José M. Stegmair	Presidente
14. 03.	Aserradero Rarincó	Alfonso Da Fonseca	Empresario
14. 03.	Empresa FibraMold	Jorge Vejar	Gerente General
15. 03.	CONAMA	Bolívar Ruiz	Director Regional
15. 03.	CONAF	Alberto Bordeu	Director Regional
15. 03.	Universidad de Concepción - EULA	Oscar Parra	Director Académico
15. 03.	INDAP	Carlos Matamala	Jefe de Departamento
16. 03.	Municipalidad de Coelemu	Juan Riquelme Venegas	Alcalde

16. 03.	Municipalidad de Ranquil	José Benito Bravo	Alcalde
16. 03.	Comité Local de Fomento Productivo	Don Sergio	Director
16. 03.	Provincia de Ñuble	Patricio Huepe	Gobernador
16. 03.	INIA	Hernán Acuña	Director Regional
16. 03.	Asociación de Campesinos de Ñuble	Manuel Maturana	Presidente
16. 03.	Corp. Adelanto y Desarrollo de Ñuble	Jorge Bocaz Bocaz	Presidente
17. 03.	CUT	Alejandro Deig	Presidente Provincial
17. 03.	Banco del Desarrollo	Alejandro Dobbs Alvarez	Agente
20. 03.	Cooperativa CrediCoop	Juan Aravena	Promoción
20. 03.	SERNAM	María Eugenia Aguayo	Coordinadora Regional
20. 03.	Asexma Bio-Bio	Alfredo Meneses	Gerente General
21. 03.	Municipalidad de Concepción	Ariel Ulloa	Alcalde
21. 03.	Cámara de la Producción y del Comercio	Leoncio Toro Araya	Gerente General
22. 03.	Universidad del Bío-Bío CEUR	Rafael Galdames	Director
22. 03.	Sernapesca	Tirso Poblete	Director Regional
22. 03.	Municipalidad de Talcahuano	Leocán Portus	Alcalde
22. 03.	SECPLAC Talcahuano	Carlos Chamorro	Secretario Comunal
22. 03.	ASMAR	Carmen Miranda	Relaciones Públicas
22. 03.	Sindicato de Huachipato	Hernán Cortés	Secretario General
23. 03.	Compañía Puerto de Coronel	Guillermo Bobenrieth	Gerente
23. 03.	SECPLAC Lebu	Francisco Plano	Secretario Comunal
23. 03.	ONG CorpArauco	Andrés Sanhueza	Gerente
23. 03.	Asociación de Pescadores de Lebu	Domingo Palma	Secretario Ejecutivo
24. 03.	Proyecto de la GTZ	Gunhild Hansen-Rojas	Asesora principal del proyecto
24. 03.	Colegio de Ingenieros	Arabella Espinosa	Directora Ejecutiva
Santiago			
27. 03.	MINECON	Juan Carlos Scapini	Jefe de División
28. 03.	Banco del Estado	Gonzalo Jara	Gerente Pequeñas Empresas
29. 03.	Centro de Estudios Públicos	Harald Beyer	Director Académico
29. 03.	SERCOTEC	Irma Gutierrez	Subdirectora (s)
29. 03.	AChM	Juan Carlos Hernández	Consultor
29. 03.	CONAPYME	Sergio Muñoz	Director
30. 03.	CORFO	Beatriz Bonifetti	Subgerente de Fomento
30. 03.	Embajada de Alemania	Pietro Merlo	Encargado de Prensa y Cooperación
30. 03.	Ministerio de Hacienda	José Espinosa	Jefe de División
30. 03.	SUBDERE	Ignacio Canales	Jefe de División
31. 03.	CEPAL	Jorge Katz	Jefe de Departamento

