SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 18

FOMENTO PRODUCTIVO
Política, Instrumentos e Institucionalidad Territorial

Este documento fué realizado por Iván Isunza Flores, de la División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Este trabajo no compromete la opinión oficial de esta institución.

SANTIAGO DE CHILE
Junio 1997

0_0018

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 18

FOMENTO PRODUCTIVO
Política, Instrumentos e Institucionalidad Territorial

Este documento fué realizado por Iván Isunza Flores, de la División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Este trabajo no compromete la opinión oficial de esta Institución.

SANTIAGO DE CHILE
Junio 1997

I N D I C E

INTRODUCCIÓN. 3

I. LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO. 4

1. La Globalización Económica. 4
2. Las Orientaciones del Cambio Económico. 6
3. La Política de Fomento Productivo. 8
4. Las Señales de la Evaluación de los Instrumentos de Fomento Productivo. 12

II. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. 15

1. La Dimensión Territorial del Desarrollo. 15
2. La Renovación Conceptual. 19
3. ¿Una Política Nacional de Desarrollo Regional? 21
4. El Gobierno Regional y la Institucionalidad del Fomento Productivo. 24
5. Reflexiones Finales. 29

ANEXO: Instrumentos de Fomento Productivo. 33

DOCUMENTOS Y FUENTES CONSULTADAS. 39

INTRODUCCIÓN.

El presente documento contiene un conjunto de antecedentes y reflexiones sobre las relaciones entre la política económica y el proceso de descentralización que está viviendo Chile desde algunos años.

La intencionalidad explícita del documento es provocar y motivar la incipiente discusión institucional sobre la dimensión económica de nuestro accionar, impulsado con fuerza y formalidad a partir de la nominación del Departamento de Fomento Productivo y su correspondiente Unidad, pero presente desde el origen de esta Institución e incluso antes.

El desarrollo regional (parte importante de nuestro nombre corporativo) tiene una connotación económica-productiva intrínseca. La verdad es que toda política pública la tiene.

La descentralización administrativa y/o fiscal no sólo persiguen mayores niveles de participación o eficiencia en la toma de decisiones, por sobre todo persigue mejorar las condiciones de vida de la gente común.

Es un hecho conocido que la situación de pobreza que presenta nuestro país tienen una connotación territorial asociada a las características de la actividad productiva predominante que en ella se desenvuelve. En este contexto, la "igualdad de oportunidades" permanecerá esquiva a un sector amplio de la población si el lugar de nacimiento de una persona determina su esperanza de vida y su inserción en la malla social y económica del país.

A pesar de los diversos enfoques teóricos que han cruzado la práctica regionalista, y los cambios en los modelos económicos aplicados, la esencia de los problemas clásicos del desarrollo regional persisten. La concentración productiva y las disparidades regionales han sido abordadas por los diversos gobiernos, desde sus propios enfoques, desde hace más de cincuenta años.

Sin embargo, la política económica y social persisten en ser a-espacial, siendo ésta una amenaza constante a los esfuerzos que puedan realizar los Gobiernos Regionales y Municipalidades en la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas de la población bajo su jurisdicción.

Estos y otros tópicos serán analizados en las páginas que se presentan a continuación.

I. LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO

1. La Globalización Económica

El sistema económico mundial ha tendido hacia una permanente y profunda internacionalización de los mercados. El derrumbe del bloque socialista ha dejado libre el camino para la consolidación del modelo capitalista de producción en todo el mundo.

La batalla por el progreso, se da en nuevas y complejas condiciones. Hoy por hoy, el desarrollo económico de los países depende de su integración a la economía mundial, integración que ha estimulado el desarrollo de modalidades de concurrencia extraordinariamente dinámicas y cambiantes.

El desafío para las economías de los países ya no sólo consiste en penetrar y conquistar los mercados de interés, sino que mantenerse en ellos.

Para los países subdesarrollados, el crecimiento económico en base a las ventajas comparativas, sólo inicialmente (y no a todos) les permitió ganarse un lugar en el mercado internacional, la mayor de la veces reducido y de inestable vida útil.

Poco a poco se empiezan a sentir los embates de nuevas modalidades productivas, surgidas principalmente en los países desarrollados, que ganan terreno en los diferentes mercados, y que en su consolidación, van desplazando imperceptiblemente a aquellas prácticas, hasta hoy, relativamente exitosas.

La esencia de los cambios se encuentra en el rediseño de la unidad productiva base -la empresa-, la que se encamina hacia sistemas productivos flexibles, fácilmente adaptables y reconvertibles de acuerdo a las exigencias de competitividad.

Sin embargo, la flexibilidad, la adaptabilidad y la versatilidad son características que sólo adquieren sentido en el contexto de la especialización y articulación productiva, y la cooperación e integración empresarial.

En el campo de las ideas este cambio se traduce en el desplazamiento de las "ventajas comparativas" de los '80, por las nuevas "ventajas competitivas" de los '90.

Las condiciones en que se está dando la competencia internacional ha establecido nuevos desafíos a las economías de la región. El reconocimiento de las nuevas modalidades productivas reviste enorme importancia, para advertir a tiempo sus implicancias e inducir la adecuación de las bases económicas que le otorguen un nuevo poder competitivo.

En tal sentido, la opción por la integración a la economía internacional, demanda asumir, entonces, una estrategia que modifique los patrones de actuación, sino del conjunto, al menos de un segmento tal de las empresas nacionales, que arrastre al resto hacia formas de producción con viabilidad competitiva bajo los nuevos signos. Tal estrategia no puede responder a desvirtuadas prácticas proteccionistas, como tampoco a inspiraciones doctrinarias semejantes al "capitalismo salvaje", que tan altos costos sociales significó en la década pasada.

Altamente favorable, es el hecho que entre la clase empresarial se acrecienta el consenso de lo impostergable del desafío, y del nuevo el rol económico que le cabe jugar al Estado. En el plano político, la discusión ha ido acompañada por el tratamiento del proceso de reconversión estatal hacia modalidades de gestión moderna, y sobre el cual se han producido avances prácticos, como el fuerte impulso a la descentralización de la Administración del Estado, el diseño de la política de concesiones, y la reestructuración de la CORFO entre otros.

El ansiado equilibrio entre la regulación del mercado y la regulación estatal, ante este nuevo cuadro, encuentra nuevas dimensiones de complementariedad en el campo económico.

Al perfeccionamiento de los mecanismos de consulta e intercambio de información, entre los agentes sociales y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se suman la búsqueda de nuevos procedimientos de expresión y resolución de conflictos, de instrumentos más eficaces de fiscalización, de fomento productivo, generación y acceso a la información, de elaboración de las leyes y de eficiencia en la actividad jurisdiccional del Estado. Mención especial tiene la reorientación del papel de las relaciones internacionales, con prioridad sobre las relaciones económicas, ámbito en que se consulta una riqueza crecientemente explorada y explotada.

Modernización económica e institucional son procesos que están siendo enfrentados decididamente por el gobierno central, y demandan una creciente complementariedad y accionar coordinado en su interior, y con los agentes privados.

En la perspectiva de tales cambios cualitativos, menos contingentes pero más profunda, la modernización se entrelaza fuertemente con la descentralización, en lo institucional, y el desarrollo regional, en lo económico, los que adquieren orientaciones y dinamismos distintos a los discutidos hasta ahora.

La articulación y retroalimentación de ambos procesos será materia de reflexión en las siguientes páginas, explorándose algunos aspectos que se consideran medulares.

2. Las Orientaciones del Cambio Económico.

En el proceso de internacionalización de la economía nacional, las principales señales que llegan de los mercados extranjeros apuntan a ampliar la base exportadora, bajo la premisa de una adecuación creciente de las empresas al proceso acelerado de desarrollo de las ventajas competitivas, sustentado en la calidad de sus productos, en la productividad de sus empresas, y en un nuevo patrón de conducta del empresario.

Es la información, su tratamiento e interpretación, y la velocidad para acceder a ella, la que impone ajustes significativos a la práctica productiva. La disponibilidad oportuna de la información genera cambios en las decisiones económicas y productivas de las empresas, las que deben responder rápida y "flexiblemente" ante estas demandas.

Flexibilidad en la oferta de productos y en la línea de producción, adaptabilidad de volúmenes, ductilidad de diseños, tecnología versátil, ajustabilidad de rutinas productivas, y del proceso laboral. Agilidad y productividad pasan a ser los fundamentos de una empresa moderna (Gatto, F., 1990).

El camino escogido de mantener el modelo de apertura externa y de inserción internacional, implica para el empresariado nacional, asumir los desafíos que la competencia mundial establece como ligados al conjunto de cambios que se deben abordar en el contexto nacional.

Una primera dimensión de los cambios, y tal vez la más importante, es el traslado del acento desde el aumento de la productividad hacia el mejoramiento de la competitividad.

Para esto, el país debe encaminarse hacia la generación de capacidades de transformación productiva permanentes y autónomas, debe desarrollar una cultura productiva de innovación, en que predominen los mecanismos autónomos de ajustes frente a las señales del mercado, y que se gatillen en forma automática, con el mínimo de ingerencia dirigida.

Los esfuerzos apuntan por tanto al surgimiento y desarrollo de mercados especializados y de circuitos institucionales de tecnologías y procesos; información, investigación y diseños; formación y capacitación. Su logro se visualiza, sin embargo, con grados de complejidad variable, en especial si tales esfuerzos debe ser conjugados con el desarrollo de la calidad, y no en perjuicio de ella.

Esto nos introduce en la segunda dimensión de los cambios requeridos, la relevancia del recurso humano.

La empresa chilena no puede seguir basando su expansión en mano de obra barata y de baja calificación, sobre todo si en la actualidad el mercado laboral se encuentra altamente tensado, con una desocupación en el límite mínimo.

La innovación y la competencia obligan a la paulatina sustitución por obreros más calificado, más adaptables a las condiciones cambiantes de la línea de producción, y con una alta capacidad para incorporar nuevos y diversificados conocimientos.

Complementariamente, las condiciones de competitividad imponen una gestión empresarial basada en un mejoramiento constante de la calidad de las condiciones laborales y de trabajo. El nuevo trato laboral, implica un compromiso capital-trabajo basado en el reparto equitativo de los beneficios por el aumento de productividad, en una calificación y recalificación permanente de sus trabajadores, el respeto por sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Frente a esto, la demanda parece apuntar a un cambio de mentalidad empresarial, sin embargo, igual exigencia se plantea a las organizaciones sindicales, quienes deben mejorar substantivamente sus capacidades de organización y negociación.

Una tercera dimensión del cambio productivo en marcha se refiere a la relación de las empresas con el medioambiente. En tal sentido, se señala que la expansión y modernización empresarial no esta ajena a las exigencias internacionales de control medioambiental, sin embargo, por sobre una preocupación asociada a conveniencias de accesibilidad coyuntural a los mercados, lo que conlleve a las empresas a reducir las fuentes contaminantes, debe ser el convencimiento de que los costos sociales y económicos que asume la sociedad, son extremadamente elevados y terminan por afectar y limitar el propio desarrollo empresarial.

Las soluciones, si bien reguladas por el Estado, deben emanar del propio sector privado, considerando que el reciclaje de los residuos aumenta la relación insumo-producto, aumentando la producción de servicios y equipos, generando nuevas fuentes de empleo y mercados rentables, aumentando finalmente la rentabilidad empresarial, pero también la social.

Un cuarto elemento distintivo es la relevancia que adquiere la necesidad de articular oportunamente procesos masivos de reconversión productiva. Son las propias condiciones de competitividad las que afectan de diversas maneras a las empresas, impulsando fuertemente el desarrollo de algunos sectores y deprimiendo otros, con elevados costos sociales y económicos. Desarrollar capacidades de reconversión, que por esencia involucran a la iniciativa empresarial, es prerrogativa del sector privado. La

generación de procesos autónomamente abordados por las empresas es de su responsabilidad, y sólo de manera excepcional se puede justificar una acción pública.

La transformación producida en el agro vinculado al comercio exterior, si bien "salvaje", es claro ejemplo del impacto de la aplicación de una política macro gubernamental y de la capacidad de respuesta del mercado. Pero simultáneamente es una demostración de que no son los sectores los que entran en obsolescencia (sesgo industrializante y urbanista), sino que los procesos y las formas de gestión y producción. Frente a esto, el apoyo estatal no puede entenderse como el viejo salvavidas proteccionista, que no hace más que ocultar las deficiencias de competitividad. Más bien, debe estimular la anticipación y en forma programada, temporal y focalizadamente inducir la reconversión.

Finalmente una última dimensión del cambio la constituye la relevancia del desarrollo de la pequeña empresa, así como de la pequeña producción, que viene determinada tanto por su intrínseco papel social que cumple dentro de la estructura productiva nacional, como también por las potencialidades, que bajo condiciones de competitividad, puede alcanzar en los distintos entornos sociales del que forman parte.

El modelo que entra a predominar conjuga la existencia de grandes empresas con la articulación de cadenas exportadoras, en que miles de empresas de diversos tamaños, industriales, de servicios y abastecedoras de materias primas, se concertan y compartimentan sus funciones. Los fenómenos de aglomeración, desde esta perspectiva, asume rasgos positivos, y sus características de funcionamiento se potencian.

De lo anterior, sin duda que lo más destacable es la envergadura de los desafíos y la necesidad que el sector privado actúe en forma conjunta y considere el apoyo decidido del Estado, al que debe orientar. Ya se ha dicho antes, las políticas que atañen al sector privado se deben elaborar en conjunto con él, y no para él.

En gran parte la política de fomento productivo se ha orientado a enfrentar la última dimensión descrita: mejorar las aptitudes de competitividad de las pequeñas y microempresas.

3. La Política de Fomento Productivo.

Chile durante varios años consecutivos ha obtenido importantes resultados económicos globales que no se han traducido en una disminución sustancial de las desigualdades sociales. Si bien el principio básico del modelo consiste en que dichas desigualdades tenderán a disminuir producto del desarrollo natural de la actividad productiva, las características del empresariado nacional, heterogéneo y conservador frente a los cambios, a lo que se suma la fase aún embrionaria en que se encuentra el modelo

frente a los cambios, a lo que se suma la fase aún embrionaria en que se encuentra el modelo exportador, no permiten prever una modificación sustancial en el corto ni mediano plazo, de no mediar acciones concertadas y dirigidas.

Desde otra perspectiva, la mantención de tales desigualdades atenta contra el objetivo del crecimiento sostenido, los conflictos sociales tienden a aumentar, provocando inestabilidad política lo que termina por ahuyentar al capital.

En dicho contexto, el margen de maniobra que tiene el Estado sobre la distribución del ingreso vía acción social es reducido. Si bien, el compromiso asumido por los dos últimos gobiernos de mejorar las precarias condiciones de quienes viven en la pobreza se ha traducido en un importante esfuerzo de inversión social que es reconocido por todos los sectores de la ciudadanía, el imperativo de un accionar estatal asistencialista, choca con la disponibilidad real de recursos.

Sin embargo, el crecimiento del gasto social es de una elasticidad altamente restringida, y la focalización y la eficiencia del mismo, que pasan a ser los objetivos prioritarios de la política gubernamental, tarde o temprano encontrará sus propias limitaciones.

Estas consideraciones han reforzado la idea de un accionar estatal en el campo económico, que si bien, mantiene su preocupación en los equilibrios macroeconómicos, en su rol asistencial y el fomento a las exportaciones, se centra en el mejoramiento de las condiciones de competitividad interna y externa del empresariado, y en promover una concertación estratégica entre empresarios, trabajadores y gobierno que conduzcan hacia un sentimiento de responsabilidad y acción compartida, que involucre tanto al ámbito público como privado, en la solución, no sólo de los desafíos del crecimiento, sino que de la problemática social.

En su papel de socio estratégico, el Estado está intentando asumir un papel orientador activo del proceso de modernización empresarial, apoyando iniciativas específicas y estableciendo políticas de fomento, en que si bien se reconocer que la empresa y el mercado tienen la función de determinar qué bienes y servicios se producen, es posible identificar un amplio espectro de acciones en el ámbito del cómo producir, donde las políticas estatales juegan un papel importante. Tal ámbito de acción se orientan a incrementar la competitividad empresarial y mejorar su capacidad innovativa, no para protegerla de la competencia; para fortalecer su contribución a la economía nacional, no para privilegiar ciertos sectores arbitrariamente en desmedro de otros; orientada finalmente, para desarrollar y fortalecer las empresas y los mercados, y no para sustituirlas por un estado empresario (Díaz, A., 1993)

El énfasis otorgado dentro de las políticas de fomento productivo se ha orientado hacia la pequeña producción, englobando tanto a las Pymes, microempresas familiares o unipersonales, pequeña agricultura y la pesca y minería artesanal., atendiendo, en primer lugar, a su número y aporte a la generación de empleo.

El 98% de las empresas chilenas son microempresas o Pymes, en que la participación de las últimas es sólo de un 1,3%., y absorben el 80% de la fuerza laboral. (Cabrera, S.,1994). Las microempresas están conformadas por más de 800.000 unidades productivas empleando a casi 1,3 millones de personas, un 27% del total de ocupados a nivel nacional en 1994 (Mideplan, 1996).

La pequeña agricultura conformada por algo más de 200 mil predios concentra 1 millón de personas. Por su parte la pesca artesanal gira en torno a 200 caletas con una flota artesanal de alrededor 15.000 embarcaciones, ocupando a 58.000 personas directamente y a unas 400.000 considerando sus familias y otros trabajadores involucrados en actividades asociadas.

Si bien no se cuentan con cifras reales del aporte del segmento de pequeñas y microempresas a la generación del Producto, se ha estimado que representan un 25% del volumen total de ventas y poco más de un 4% de las exportaciones directas. (Mideplan (a). 1992).

Un segundo elemento orientador de la política de fomento productivo hacia el segmento de la pequeña producción, se relaciona con su relevancia social intrínseca, considerando que en él se ocupa una parte importante de los sectores en condiciones de pobreza. Según Mideplan en el segmento de la microempresa, el 27 % de los trabajadores independientes obtienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, y en la pequeña agricultura, parte importante explica el núcleo duro de la pobreza rural. (Mideplan, 1996).

De lograrse un aumento en la productividad del sector, aumentan las capacidades de autogeneración de ingresos, alejándolas de las economías de subsistencia, adquiriendo grados crecientes de competitividad que permitan un mejoramiento paulatino, y al mismo tiempo, constante de las remuneraciones, representando una eficaz alternativa de apoyo a la solución de las situaciones de pobreza. A esto se agrega el convencimiento de que una política de fomento centrada en la gran empresa no genera ningún efecto de "chorreo", ya que como se ha dicho la fuerza laboral en condiciones de pobreza no está ocupada en este segmento de empresas. Tampoco solucionaría la problemática de aquellas localidades o regiones en que este tipo de empresas está ausente ..

En tercer lugar, si la dimensión estructural del cambio mundial en los sistemas productivos se orienta hacia líneas de producción flexible, capaces de adaptarse

fácilmente a las necesidades cambiantes de los mercados, el rol de la empresa pequeña debe considerarse en un plano estratégico para el desarrollo del país, ya que este tipo de empresa por esencia se desenvuelve en entornos dinámicos, tanto por el nivel de la escala de producción, como por lo disperso de la demanda territorial en que operan, lo que les otorga altos grados de versatilidad.

Cuarto. La flexibilidad, la adaptabilidad y la versatilidad son características que sólo adquieren sentido competitivo en el contexto de la especialización y articulación productiva, y la cooperación e integración empresarial. Los esquemas de asociatividad empresarial adquieren mayor relevancia en este segmento tanto por su elevado número, como por su tamaño atomizado permitiendo neutralizar sólo por esta vía su gran debilidad de no poder aprovechar las economías de escala en el acceso al crédito, minimizar los costos de producción y comercialización.

Si bien, la política de fomento productivo se sustenta en que la iniciativa privada es atributo de toda empresa: grande, mediana, pequeña y micro, y no pretende oponer las grandes empresas con el resto, se reconoce que las grandes empresas compiten en base a economías de escala y las medianas así como la pequeña y micro producción sobre economías de diversidad, en que sólo la asociatividad y la articulación con múltiples proveedores y clientes les permite su permanencia en el mercado.

Para la Pyme y la microempresa, la formación de redes y circuitos productivos, la cooperación entre ellas y la integración masiva con las grandes empresas en los nuevos tejidos productivos, es lo que posibilitará el aumento sostenido de la productividad en este segmento.

Mientras la cooperación entre ellas les permite mayor acceso a información, mayor especialización, desarrollo de mercados complejos, y acceso a las innovaciones tecnológicas, la articulación con grandes empresas las provee de asistencia técnica, información relevante para horizontes de mediano y largo plazo, financiamiento y garantías, capacitación en gestión, etc.

Finalmente, el Estado ha privilegiado explícitamente el apoyo a la pequeña y microempresa, tanto por sus particularidades, como por los obstáculos y problemas que enfrentan en el desenvolvimiento de sus actividades. La propia heterogeneidad de la pequeña producción respecto de los niveles de crecimiento, formas de producción, y sectores productivos en que se desenvuelve, hacen del segmento, uno con especiales dificultades para su atención y modernización bajo mecanismos generados por el propio mercado.

La escasa accesibilidad a los centros de decisión públicos y privados, a información precisa y oportuna, barreras para acceder al crédito formal, procesos productivos arcaicos,

con técnicas y tecnologías atrasadas, baja calificación laboral, informalidad legal y tributaria, ausencia de gestión empresarial, problemas de comercialización asociados a reducidos mercados locales y escasa o nula vinculación con los mercados externos, son aspectos considerados en el diagnóstico gubernamental, y representan ámbitos en que la acción estatal ha centrado sus esfuerzos.

Las acciones desarrolladas en los últimos años se pueden clasificar en: i) el financiamiento directo de inversiones; ii) asistencia técnica e innovación tecnológica; iii) capacitación laboral; y iv) fomento exportador. En la actualidad existen algunas sistematizaciones que evalúan el funcionamiento de los instrumentos disponibles, las que pasamos a revisar a continuación.

4. Las Señales de la Evaluación de los Instrumentos de Fomento Productivo.

Una primera señal crítica surgida de las evaluaciones sobre el funcionamiento de diversos instrumentos, apuntan a que, en algunos casos, no se estaría cumpliendo con el objetivo de favorecer a unidades productivas pequeñas, sino que a medianas y muchas grandes. Un ejemplo recurrente lo constituye el programa BID-Leasing, el más importante por volumen de recursos, de los programas de intermediación financiera, que a 1994 arrojaba la adjudicación de más del 60% de los recursos a empresas de gran tamaño (Cabrera, S., 1994). Esto tiene dos lecturas, por una parte que el problema es de diseño de los instrumentos en que se apoya a empresas que por sí solas pueden acceder a financiamiento formal (Traub, A., Göske, J., 1996), y/o son sólo las medianas y grandes empresas las que tienen una capacidad mayor de acceso a la información sobre las posibilidades que se ofrecen, y de discriminación sobre las distintas alternativas (Mideplan (b), 1992).

En segundo lugar, si bien, la labor de difusión de los instrumentos es considerada globalmente como positiva, para la pequeña producción la diversidad de acciones representa una dificultad adicional, pues existen diversos interlocutores a los que hay que acceder, y se percibe cierto grado de confusión sobre las alternativas existentes, lo que atenta contra un acceso óptimo a los instrumentos diseñados.

Según Mideplan, haber abordado las acciones de fomento con criterio práctico y resultados visibles, permite disponer hoy de una amplia batería de instrumentos de asistencia directa al empresariado: créditos, subsidios, aportes no reembolsables, asesorías específicas, operando más de setenta instrumentos disponibles sólo para el apoyo de la PYME, con más de veinte instituciones administradoras distintas. Sin embargo, también se concluye que tal dispersión, diversidad y heterogeneidad de los instrumentos, aún cuando no puede ni debe ser vista como intrínsecamente ineficaz, criterios de gestión y de

administración, así como de disponibilidad de recursos y de facilidad de acceso a la información, argumentan en favor de revisar lo avanzado desde la perspectiva de concentrar los esfuerzos. (Mideplan (a) y (b).

Otra conclusión que se extrae, se relaciona con la envergadura cuantitativa del sector, que ha determinado el predominio de acciones de carácter masivo y multisectoriales u horizontales, en que no se discrimina por subsector, por especificidades económicas, territoriales, técnico-productivas.

Las diferentes condiciones al interior de los distintos segmentos ha hecho evidente la necesidad de diferenciar los instrumentos y focalizar los grupos a que se pueden dirigir. Por ejemplo, la pesca artesanal que abastece a las industrias pesqueras presenta demandas distintas que las que comercializan su captura en forma directa al público en las caletas; en las urbes los obstáculos que enfrentan los talleres fabriles varían al observar la situación de los trabajadores por cuenta propia, o unidades productivas familiares.

De la misma manera, la heterogeneidad se manifiesta en función de las capacidades competitivas y proyecciones de crecimiento. Las sistematizaciones realizadas identifican a un primer grupo de pequeños productores cuya actividad se encuentra consolidada y está en condiciones de proyectarse competitivamente, con diferentes grados de potencial rentable; un segundo grupo, que si bien depende preferentemente de la actividad que desarrolla, presenta diversas dificultades para consolidarse definitivamente; y una tercera agrupación de productores de "subsistencia", informales, cuya actividad representa una respuesta a la exclusión económica, y que sólo parcialmente logra la mantención del grupo familiar, sin posibilidad de autogenerar una salida a su situación. (Mideplan (b),1992; Traub, A., Göske, J. 1996)

La caracterización desagregada es de enorme relevancia a la hora de redefinir acciones y diseñar políticas, como para diferenciar la aplicación de instrumentos. Mientras la parte más vulnerable del sector verá el apoyo como ayuda a la sobrevivencia, otra está en condiciones de aceptar la asistencia amarrada a condiciones de rentabilidad y eficiencia empresarial. (Traub, A., Göske, J. 1996)

Un aspecto mencionado en la contextualización de las acciones de fomento productivo, y que sólo los últimos años ha sido abordado con mayor énfasis por algunos instrumentos, se refiere a la reorientación desde acciones de asistencia directa, con impacto de corto plazo sobre unidades productivas independientes, hacia acciones más integrales, que generen condiciones para el aumento de competitividad sobre un conjuntos de empresas y desarrolle una capacidad de encadenamientos que aumente sostenidamente su producción.

Estas, que son del tipo asociativo estratégico, como los Proyectos de Fomento (PROFOS) o los Centros de Transferencia Tecnológica (CTT), las Redes de Proveedor, y los Parques Industriales (Friedrich Ebert Stiftung/Cepal/Sercal 1996), tienen además la ventaja de constituirse en intima vinculación con el territorio en que operan, permitiendo generar sinergías con los actores públicos en que la articulación y coordinación de los instrumentos y sus gestores se facilitaría. Sin embargo, aún no se han constituido en eje central de los programas de apoyo, con lo que difícilmente se constituirán en un sector empresarial "sujeto de la política de fomento, y por ende, en un protagonista del desarrollo económico del país" (Traub, A., Göske, J. 1996).

Finalmente, no se puede descartar la inclusión futura de acciones más estructurales que apuntan a anticipar los cambios en el mercado, y las que permiten un conocimiento mayor de los mismos. A este respecto, las deficiencias de cobertura y actualización en información básica sobre recursos naturales, realidades sectoriales, comportamiento del comercio y precios nacionales e internacionales, etc., llevan a plantear la urgente necesidad de generar un sistema nacional de información y estadísticas productivas con base local, y ampliar los mecanismos de financiamiento de estudios técnicos de potencialidades productivas.

La vinculación universidad-empresa, el acento en la transferencia tecnológica, la capacitación asociada a la innovación, son áreas en que se puede reorientar la aplicación de los instrumentos. En esto está claro que hay convergencia de intereses no sólo entre el Gobierno y las universidades, sino también en el mundo empresarial. (MININTER/MINEDUC/MIDEPLAN, 1997).

II. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA.

1. La Dimensión Territorial del Desarrollo.

De acuerdo a la experiencia mundial se sabe que el crecimiento económico se produce de manera diferenciada a lo largo del tiempo, y con aportes sectoriales disímiles. De la misma manera, el comportamiento de los asentamientos humanos, presenta marcadas diferencias respecto de la evolución económica.

Es un hecho conocido que varias de las situaciones de pobreza aguda que presenta nuestro país tienen una connotación territorial asociada a las características de la actividad productiva predominante, que en ella se desenvuelve. La distribución interpersonal del ingreso tiene así una clara dimensión geográfica.

En este contexto, la "igualdad de oportunidades" permanecerá esquiva a un sector amplio de la población si el lugar de nacimiento de una persona determina su esperanza de vida y su inserción en la malla social y económica del país.

A pesar de los diversos enfoques teóricos que han cruzado la práctica regionalista, y los cambios en los modelos económicos aplicados, la esencia de los problemas clásicos del desarrollo regional persisten. La concentración productiva y las disparidades regionales han pretendido ser abordadas por los diversos gobiernos, desde sus propios enfoques, desde hace más de cincuenta años.

Desde el proceso de industrialización, iniciado con la formación de la CORFO, que planteaba la identificación de regiones, pasando por la reestructuración del Ministerio de Economía, la creación de los Comités Provinciales de Desarrollo, la aplicación de la política de "sustitución de importaciones" y la estructuración conceptual de los "polos de desarrollo", hasta la visión neo-liberal, que planteaba la "natural" dispersión espacial de la inversión en busca de una mayor rentabilidad asociada a las "ventajas comparativas" del modelo exportador con base en la utilización de los recursos naturales, el desarrollo regional ha sido abordado para contrarrestar el surgimiento de deseconomías de aglomeración metropolitana, o por su funcionalidad con el modelo en boga, más que por consideraciones de equidad socio-territoriales, o el logro de una sustentabilidad del crecimiento de largo plazo.

Desde esta perspectiva, el sistema metropolitano lejos de ver atenuada su capacidad de atracción, ha continuado fortaleciéndose como centro de gravedad del territorio nacional, persistiendo el circulo vicioso, hasta ahora insoluble, del patrón concentrador del crecimiento, reforzando la existencia de las desigualdades sociales y espaciales.

Por una parte, la alta concentración de población, recursos productivos y financieros atenta contra el desarrollo de las potencialidades económicas existentes fuera de la región metropolitana. En efecto, la necesidad de lograr el crecimiento económico incide substantivamente en el patrón geográfico de la inversión total (pública y privada), privilegiando fuertemente al centro que contiene condiciones ventajosas respecto de la rentabilidad privada y social.

Por otra, las condiciones de vida del habitante de Santiago se han visto notoriamente deterioradas producto de los niveles de concentración alcanzados, acarreando costosos y críticos problemas que demandan un incremento constante de los recursos que se deben inyectar año a año en la metrópoli, y que van en desmedro de inversiones que se pueden y deben realizar en regiones, a objeto de revertir el circulo vicioso.

La consolidación de la hiperconcentración urbana en Valparaíso y Concepción, lejos de contribuir a revertir la situación descrita, alzándose como centros alternativos de atracción, ha reproducido gran parte de los efectos negativos, a una escala territorial menor. El surgimiento del tratamiento de las áreas metropolitanas, refleja que los desequilibrios en el plano físico-ambiental redundan en el plano socio-político, debido a la incapacidad institucional acumulada en los órganos existente para dar respuesta a dichos desequilibrios.

La percepción del auge de algunas ciudades (Iquique, La Serena, Temuco, Puerto Montt) en el último tiempo, conlleva la ilusión de modificaciones en la distribución territorial del aparato productivo, en favor de las regiones periféricas al Area Metropolitana.

Con todo, las últimas cifras del PGB regionalizado, hacen pensar que las actividades productivas dinámicas de las economías regionales, se basan en la lógica de aprovechar las ventajas "absolutas", más que comparativas , que otorgan muy localizadamente sus beneficios al interior de cada región, manteniendo al resto del territorio excluido de los beneficios del crecimiento, concluyéndose que las regiones no internalizan el crecimiento.

Pero, la dimensión territorial debe enfrentarse desde la perspectiva sistémica, entendiendo que en la actualidad, todas las regiones tienen planteado algún tipo de problema o desafío económico de cara al modelo exportador y su necesario avance a una segunda etapa de desarrollo. Sin duda que entre éstas, destacan aquellas áreas próximas o potenciales de constituirse en conflictivas, y aquellas que por sus características encuentran marcadas dificultades para incorporarse al proceso de crecimiento y modernización.

Su identificación y caracterización resulta muy útil desde la perspectiva de la orientación general de la política de fomento productivo, pues reafirma la necesaria diferenciación y versatilidad de su diseño. Revisemos la siguiente clasificación propositiva, que recoge en parte exploraciones anteriores realizadas en la SUBDERE.

Zonas Extremas:

Definidas como regiones o áreas que por razones de soberanía nacional requieren ser pobladas de manera estable o manifiestan un tipo particular de desarrollo, influyendo en esto aspectos históricos, geográficos y étnicos.

Asimismo, entran en esta categoría, aquellas zonas que por sus características socioeconómicas, no están en condiciones de adecuarse con rapidez o aprovechar los efectos incentivadores del desarrollo que impulsa la política económica nacional. Una zona calificará como "zona extrema", cuando se cumpla simultáneamente con ambos criterios, y en consecuencia se considerará un tratamiento preferencial.

En consideración de lo anterior, entran en esta categoría la Región de Tarapacá; de Aysen; de Magallanes; las Islas de Pascua, y de Juan Fernández en la Región de Valparaíso; y las Provincias de Palena y Chiloé, en la Región de Los Lagos, las que en la actualidad gozan de regímenes especiales tributarios y arancelarios.

En conjunto representan más del 40% del territorio nacional continental, un 4,7% de la población y alrededor del 7% del PGB.

Zonas de Atraso Crítico:

Corresponden a áreas con un notorio estancamiento desde hace varios años, que hoy sufren un proceso acelerado de deterioro socioeconómico, y en que se desarrolla un proceso de creciente articulación social en demanda de asistencia gubernamental. Sus problemas se hacen insostenibles para la población, y para algunas de las cuales se han elaborado Planes Especiales, con diversos niveles de ejecución y grados de dificultad para lograr su cumplimiento.

Las áreas que se encuentran en esta categoría corresponden a Arica-Parinacota, en la Región de Tarapacá; la zona del Carbón en el Bio-Bio; y la Provincia de Tierra del Fuego en la Región de Magallanes.

Zonas de Atraso Estructural.

Se trata de zonas caracterizadas por el estancamiento económico y que no muestran indicadores de una evolución favorable. Sin embargo, no se manifiestan señales de agudización de problemas sociales que desemboquen en situaciones de crisis abierta, pese a las serias condiciones de pobreza existentes.

En esta situación se encuentran sectores campesinos del secano costero, entre la Región de O'Higgins y del Bio-Bio; y segmentos indígenas asentados en zonas precordilleranas y costeras desde el Bio-Bio hasta Los Lagos. El sur de la Región de Antofagasta y zonas interiores de las regiones de Atacama y Coquimbo, por el deterioro creciente de la Pequeña y Mediana Minería del Cobre, y algunas comunas rurales de la Región de Coquimbo por efecto de sequía crónica.

Zonas en Declinación.

Constituyen zonas en que existe un alto potencial de generación de situaciones críticas a mediano plazo, con diferentes niveles de conflictos. Su potencial gravedad radica en sufrir fenómenos naturales previsibles, con elevada probabilidad de ocurrencia, que se conjugan en algunos casos con la declinación de su principal actividad productiva, y para lo cual el Estado se manifiesta insuficientemente preparado de enfrentar.

Concurren a esta categoría las regiones con periódicos impactos de la Corriente del Niño (desde Tarapacá a Atacama, alcanzando algunos años hasta Valparaíso); las regiones que recibe los embates de la Marea Roja (principalmente Magallanes, aún cuando este fenómeno se ha estado extendiendo con mayor frecuencia hasta la Región de Los Lagos).

La dimensión y diversidad de los problemas a que se enfrentan las comunidades locales, representan de esta manera no sólo un problema económico para ellas, sino que entrañan reales o potenciales agravamientos de las condiciones sociales, que de no mediar acciones reestructurantes profundas, terminarán por desencadenar múltiples focos de conflictos políticos para el gobierno.

De esta manera, asumir los efectos diferenciados que sobre el territorio manifiesta la tendencia actual del crecimiento, reviste, adicionalmente, una trascendencia política particular, a pesar que para algunos, lo anterior no hace sino reforzar la tesis de que para el modelo de acumulación capitalista predominante es consustancial no sólo la subsistencia de las desigualdades sociales, sino el desarrollo diferenciado del territorio.

Para otros, el patrón concentrador de crecimiento establece que la perdida de competitividad de segmentos empresariales al interior de ciertos sectores, sumado a las especificidades naturales o geográficas afectan al conjunto de la población local, y no sólo a los empresarios y trabajadores directamente relacionados con la actividad en decadencia.

Por tanto, si bien se reconoce la "perversidad" del modelo, la voluntad societal de las comunidades, apoyadas política y económicamente por el Estado, a través de procesos amplios de transferencia de poder de toma de decisiones y de recursos, pueden otorgar margenes de maniobra que desemboquen en una evolución económica distinta.

2. La Renovación Conceptual.

La opción por asumir decididamente la integración a la economía internacional, y por ende mantener y profundizar la apertura comercial y financiera al exterior demanda asumir también los mayores efectos diferenciados que tiene y tendrá sobre las distintas actividades y territorios del país.

Una economía abierta es más sensible a los cambios y está más expuesta a los impactos que provienen de los mercados externos. En el ámbito sectorial baste señalar la situación de la industria textil respecto de la importación de ropa usada, o la de los exportadores frutícolas respecto de las medidas de la Mercado Común Europeo, o el impacto que generará en los productores pisqueros las próximas medidas de rebaja arancelaria a los alcoholes.

Pero los industriales textiles, los exportadores de frutas, y los productores pisqueros tienen sus empresas en distintas partes del territorio, por lo que los efectos de la apertura no sólo tienen una dimensión sectorial sino que también territorial. Este es un fenómeno que sólo se hace evidente cuanto mayor es la concentración territorial de la actividad productiva.

En Chile gana terreno la preocupación por el desarrollo regional y mantiene su vigencia una tesis planteada a comienzos de los ochenta sobre la interpretación del fenómeno económico y su relación con el territorio en el marco del sistema de libremercado (Boisier, S. 1982)

Tal tesis plantea que la mayor influencia de las señales del mercado internacional sobre las distintas zonas productivas del país presentan efectos dinamizadores en algunos lugares, potenciando nuevas oportunidades de crecimiento. En otros casos, los efectos son negativos, acentuando el carácter deprimido de ciertas áreas, y/o generando nuevas.

Considerar y evaluar la dimensión territorial de una economía abierta al comercio internacional, tiene mayor relevancia desde la perspectiva de la influencia de las política económicas y sectoriales sobre los procesos dinamizadores o depresivos que se producen en las estructuras productivas regionales, y que pueden permitir o no, por ejemplo, el desahogo de la megametropolización de Santiago, consolidando centros alternativos de oportunidades reales para las comunidades regionales.

Sin embargo, los factores externos a las regiones, sean estos provenientes de la economía internacional o de la conducción económica nacional, no determinan mecánicamente los logros económicos posibles de alcanzar. La tesis en referencia, plantea que el crecimiento, y más aún, el desarrollo de una región, dependen de un tercer elemento: la capacidad de la comunidad territorial organizada para aprovechar las potencialidades que le presenta el entorno local, nacional e internacional; y para atenuar o revertir las desventajas de las variables externas.

Dicha capacidad es producto de la conjunción de elementos políticos, institucionales, sociales y culturales que en su funcionamiento permite la internalización de los beneficios económicos. La región logra retener y reinvertir una proporción tal de los excedentes generados por los procesos productivos que en ella se localizan, que el territorio deja de constituirse en el entorno natural donde repercuten los efectos de las variables externas del crecimiento, para transformarse en un medio de gran influencia para la economía nacional.

Entre los elementos político-institucionales que pueden conducir a la generación de la capacidad de organización social de la región se encuentran la descentralización y desconcentración del sector público, que implica la organización de los sectores sociales y su participación en los órganos territoriales correspondientes, dotados de competencias y recursos que permitan la articulación de los esfuerzos públicos y privados (Boisier, S. 1982; Mideplan (c), 1992).

Con el avance decidido hacia conductas descentralizadas, adquiere enorme relevancia la consideración de las especificidades territoriales, no con la intención de volver hacia el determinismo geográfico que alcanzó relevancia décadas atrás, sino porque las políticas públicas, entre ellas la de fomento productivo, deben estar enraizadas con las particularidades y diferencias que se manifiestan en el medio en que se aplican.

En tal sentido, debe valorizarse el espacio como orientador de la generación de instrumentos de fomento. No puede olvidarse que en el apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial, el énfasis se encuentra en la iniciativa, y ésta surge a lo largo del territorio y no en el centro. Considerar, por tanto grados de flexibilidad y de

independencia territorial frente al centro en la elaboración o la orientación de la aplicación de instrumentos existentes de fomento, pasa a ser una reflexión necesaria y relevante.

La entrada en vigencia de la Ley de Gobierno y Administración Regional y las reformas a la Ley de Municipalidades, de Rentas Municipales y la de Impuesto Territorial, conforman el nuevo marco institucional favorable a la generación de la capacidad subnacionales que internalice los éxitos en la competencia económica.

El Gobierno Central se reserva la orientación de la reestructuración de la economía nacional, se centra en los proceso de innovación tecnológica, competencia internacional, adecuación de las modalidades de gestión empresarial, y se le entrega a los gobiernos regionales la función de negociar con el nivel central las inversiones para la reestructuración, la aplicación de las políticas nacionales en el territorio, y ciertos márgenes para potenciar un desarrollo que ha permanecido esquivo por demasiado tiempo.

Con todo, pareciera que la envergadura de los cambios estructurales, tanto en su dimensión sectorial, como territorial, no pueden ni podrán ser abordados con éxito, bajo la actual conceptualización de la gestión estatal. Tanto el sector privado, como las comunidades territoriales claman por adecuaciones adicionales del aparato público.

Ante esto, tal vez lo que se requiere es aprovechar de mejor manera los espacios ganados de modernización (descentralización). Este tema se encuentra en discusión, pero amerita adentrarse con decisión, destacando aspectos que contribuyan a enriquecerla, algunos de los cuales se desarrollan en las siguientes páginas.

3. ¿Una Política Nacional de Desarrollo Regional?

La reforma al sistema de Administración del Estado, implementada con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional (LOGAR), junto con abrir nuevos espacios de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y definir modalidades de gestión pública innovadoras, constituye un paso relevante en la incorporación de la dimensión territorial a la perspectiva gubernamental del desarrollo económico.

El establecimiento explícito de la responsabilidad de los Gobiernos Regionales sobre el "desarrollo social, cultural y económico" de las regiones, representa en sí un cambio radical en esquema de administración del Estado. Con todo, lejos de haberse agotado en este "acto refundacional" (Martner, G., 1993), el proceso descentralizador responde a una lógica dinámica, que "simultáneamente abre un enorme conjunto de posibilidades y también de peligros..." (Boisier y Zurita, 1993). En la medida que tales

posibilidades y peligros se vayan enfrentando, sin duda surgirán presiones por ajustes, modificaciones, y precisiones a la normativa legal, que hoy no son posibles de determinar, y que harán de la descentralización un proceso permanentemente observado y críticamente evaluado.

La responsabilidad mayor en este complejo transito, sin duda radica en los Gobiernos Regionales a los que se les delegan una serie de funciones y atribuciones de carácter general y específico, recursos humanos y financieros, y potestades jurídicas y patrimonial, que obligan a sus actores principales (Intendentes y Gabinete-conformado por los Seremis y Gobernadores-, Consejeros Regionales) a lograr una elevada calidad en la gestión. La valoración no sólo de las autoridades del nuevo ente institucional creado, sino del propio proceso descentralizador, como respuesta más eficiente o no, a las demandas de la población, será lo que estará en juego cotidianamente.

No se puede perder de vista que, en el contexto político nacional (central), persisten fuerzas que no comparten plenamente los efectos principales de la descentralización- la perdida de poder -, y minimizan su capacidad de aporte a un desarrollo territorial equilibrado. Ante esto, es de suma importancia que las posturas surgidas a nivel regional, que enfatizan las limitaciones de la Ley y cuestionan sus potencialidades, sean canalizadas con sentido propositivo y no obstaculizante del proceso en marcha.

Sin duda el proceso estará constantemente sometido a presiones de diversa índole. La tradición centralista fuertemente arraigada no ha sido borrada con la promulgación de la LOGAR. La adecuación del andamiaje público, importará desafíos tanto para las comunidades regionales, como para la administración central en el establecimiento de nuevas formas de relacionarse tanto para la formulación de políticas, como en la ejecución de instrumentos y funciones. Esto demandará tiempo y un tipo de apoyo del poder político central muy diferente del que antaño se concebía bajo la denominación de "planificación regional".

Si antes la política regional era diseñada e implementada teniendo al Estado Central como único agente responsable, estableciéndose una relación nacional vertical, jerárquica Estado-Región (Provincia); el nuevo concepto de política, demanda un enfoque integrador de agentes y exige una gran coordinación y articulación con los diversos niveles de administración y entre ellos (Estado-Región-Provincia-Comuna), en vista a no dispersar los esfuerzos y optimizar los recursos disponibles.

La instalación y asentamiento de los Gobiernos Regionales es un proceso complejo, en que, durante una primera etapa, deberá priorizarse la atención sobre los aspectos institucionales de la transformación (principalmente operativos y ejecutivos: relación Intendente-Consejo Regional; Consejo Regional-Gabinete Regional; Intendente-

Gobernadores; Gobernadores-Servicios Provinciales; etc.), por sobre funciones principales, que por ser nuevas o contar con una tradición de gestión central, encuentran dificultades adicionales para ser asumidas a plenitud.

De la misma manera que las "regiones" cobran vida propia por efecto de la interacción con las comunidades que las habitan, los "Gobiernos Regionales" son un producto artificial de la Ley, que primero deben constituirse como tales, antes de aspirar a conducir a la comunidad territorial hacia la transformación en "sujetos de su propio desarrollo" o a la "construcción social de la región" (Boisier, S. 1982, 1991, 1992). La institucionalidad diseñada desde el centro, debe articularse y "funcionar" como verdadera voluntad colectiva de la población local, lo que sin duda representa una tarea de tanta envergadura como asumir a plenitud las funciones otorgadas en la LOGAR.

En tal sentido, el diseño de la política regional debe centrarse en la consolidación de la institucionalidad emergente, lo que implica que la descentralización sea abordada bajo las distintas ópticas ministeriales, y no encasillarla como una labor exclusiva de organismos competentes (Mideplan y Subdere). Complementariamente, junto con una política central de apoyo institucional, entendida como asistencia técnica vertical a la instalación y funcionamiento de los equipos de trabajo regionales, y también horizontal, hacia los distintos ministerios en busca de modalidades más desconcentradas de gestión de los diversos sectores; deben surgir, de la evolución propia de las regiones, **estrategias de acción regional de desarrollo económico**, estableciéndose etapas y ámbitos de actuación inicialmente restringidos, por sobre las conocidas elaboraciones de imágenes - objetivo globales, cuyos productos son cuestionados y finalmente abandonados.

En este contexto, el desarrollo económico, aún siendo definido por ley como uno de los objetivos de los Gobiernos Regionales, debe ser enfrentado, en una primera etapa, desde la perspectiva de tema aglutinante y articulador de los diversos esfuerzos verticales (sectoriales) del aparato público, reconociendo las **limitaciones** que existen para un tratamiento más profundo.

En efecto, a la "construcción social" debemos sumar el hecho que la descentralización encuentra a los distintos niveles territoriales de administración (regional, provincial y comunal) con escasa experiencia como agente económico relevante. Simultáneamente, la política de fomento productivo, que requiere un tratamiento diferenciado acorde con las realidades territoriales, ha adolecido históricamente del sesgo centralista, tanto en su elaboración como implementación.

Por lo anterior, enfrentar el tema económico será un proceso paulatino, que si bien no parte de cero, alcanzará una plena maduración con posterioridad al tratamiento de otros temas (problemática social, extrema pobreza), lo que no debe confundirse con la ausencia de esfuerzos desde un comienzo.

4. El Gobierno Regional y la Institucionalidad del Fomento Productivo.

Como esta dicho, la capacidad de los Gobiernos Regionales para constituirse en gestionadores del desarrollo regional no radica en la letra de la normativa legal implementada, sino de como es entendida e implementada por los responsables de carne y hueso que asumen su conducción.

El trabajo que realizan las distintas reparticiones ligadas a la actividad económica y al fomento productivo, definidas por las funciones y competencias de los organismos centrales, deberá adquirir grados crecientes de coordinación y concertación en el nivel regional. Las Direcciones regionales de servicios descentralizados, institutos, y otros organismos dependientes o desconcentrados, con presencia regional y/o provincial (CORFO, SERCOTEC, SERNATUR, IFOP, INE, SII, Aduanas, INDAP, CONAF, SAG, SENCE, FOSIS, COCHICO, SERNAGEOMIN, etc.) constituyen un universo de instituciones con vida propia e independientes, que deben mantener importantes niveles de autonomía ejecutorial, sin que lo anterior signifique incompatibilidad con crecientes niveles de concertación y complementariedad en la definición de acciones estratégicas respecto de problemas sectoriales y territoriales al interior de las regiones.

El primer escollo que deberán sortear las autoridades del nuevo ente, consiste en establecer un sistema de relaciones con los diversos agentes constituyentes del "aparato público regional", delimitar sus ámbitos de acción, grados de subordinación o dependencia, normas de funcionamiento y establecer líneas de acción estratégicas que los orienten en su desenvolvimiento cotidiano.

En tal sentido, la LOGAR, establece que el Intendente, en cuanto Organo Ejecutivo del Gobierno Regional, cuenta con la asistencia del Gabinete Regional, conformado por los Seremis y Gobernadores, los que a instancias del Ministerio del Interior, desde 1991 (es decir, dos años antes de que se promulgara la Ley) operan constituidos en pleno y en comités específicos de trabajo. Uno de ellos, lo constituye el **Comité de Fomento Productivo**, lo que sin duda ha permitido adquirir una valiosa experiencia como ente coordinador, tanto de sus potencialidades como de sus limitaciones.

El establecimiento de la subordinación de los Seremis al Intendente, "en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuesto, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional"(LOGAR, Art.62), es sin duda una nueva potestad que potencia el trabajo del Gabinete.

En algún momento se deberá evaluar críticamente el desenvolvimiento de tal mecanismo de coordinación, y redefinir si así se estimare, tanto las características de su accionar como las instituciones que la componen. En algunas regiones las sesiones operan

hasta con una treintena de participantes entre miembros por derecho propio, invitados puntuales o permanentes, siendo dificultosa tanto la discusión de los temas como la toma de decisiones o acuerdos.

Respecto del contenido de sus funciones, es de suma relevancia considerar que a partir de 1993 se han puesto en marcha los Comités Regionales de Fomento de la Producción -**Comités Regionales CORFO**-, instancias creadas en todas las regiones del país por CORFO, "para promover, fomentar y apoyar el desarrollo empresarial regional, colaborando activamente en las políticas y programas de los gobiernos regionales", y que en su composición cuentan con la participación del Seremi de Economía, quien lo preside; el Director Regional de CORFO, que actuará como Director Ejecutivo; un representante de CORFO, nombramiento que puede recaer en el propio Director Regional de CORFO; los Seremis de Mideplan, Minería y Agricultura; el Director Regional de Sercotec, y tres representantes del sector privado.

Tanto los Comités de Fomento Productivo del Gabinete Regional, como los Comités Regionales CORFO, deberán operar bajo una estricta delimitación de sus ámbitos de acción, dada la similitud de la naturaleza de problemas a enfrentar, y a riesgo de que, en caso contrario, una u otra termine por resultar superflua en su accionar. De la misma manera, la participación en uno y otro Comité, de los Seremis de Economía, Agricultura, Minería y Planificación, si bien puede ser apreciada como garantía de una eficaz coordinación en el trabajo de los dos entes y un reforzamiento de las figuras de los Seremis en sus respectivas áreas, puede terminar siendo una recarga de trabajo innecesaria para estos, considerando que además eventualmente participan en otras instancias (los propios Gabinetes, en otros Comités del Gabinete- es el caso del Seremi de Planificación en el Comité Social-, y en comisiones específicas, como de Sequía, de Reconversión en la zona del Carbón, etc.)

En dicho contexto, la comprensión cabal, por parte de ambos entes, de su naturaleza como órganos colaboradores, asesores y de apoyo al Gobierno Regional, que no lo sustituye, y que supedita su accionar no sólo a la opinión del Intendente, sino del Consejo Regional deberá ser un principio de trabajo constantemente salvaguardado en función del éxito del proyecto descentralizador.

Esto no inhabilita a que por una parte, y en un ámbito más restringido y cotidiano, la labor más política y estratégica, por así decirlo, recaiga en el Comité de Fomento Productivo del Gabinete Regional, jugando un papel más preponderante, por ejemplo, en la elaboración y presentación de los contenidos económicos de la Estrategia Regional de Desarrollo, y una vez sancionada, velar por la consecución de los objetivos y metas planteadas. Asimismo, en su ámbito debería estar radicada la definición de las líneas de acción específicas, y la facultad de estudiar y proponer la solución a problemas críticos puntuales que se presenten.

Un ámbito regularmente subvalorado es la relación de la inversión en infraestructura con las actividades de fomento productivo. En este sentido, el Comité de Fomento, debiera constituirse en el principal colaborador del trabajo del Comité de Infraestructura, también constituyente del Gabinete Regional, no sólo en el ámbito de los proyectos de inversión que son resueltos por el Gobierno Regional (FNDR e ISAR), sino que muy especialmente en el establecimiento de frentes comunes por lograr incidir en la decisión final de las asignaciones efectuadas por los ministerios centrales.

La subordinación en su accionar no inhabilita, por otra parte, a que los Comités Regionales CORFO se constituyeran en la instancia operativa principal de las decisiones asumidas por el Gobierno Regional, y un constante abastecedor de propuestas de acciones a implementar por sus participantes, en el ámbito del desarrollo productivo. Tales roles son de la mayor importancia si se toma en cuenta que la LOGAR fue promulgada sin el Capítulo referente a la posibilidad de conformar **Asociaciones Regionales**, destinadas a "realizar, ..., estudios orientados a identificar áreas o sectores con potencial de crecimiento, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación tecnológica, mejorara la eficiencia de la gestión empresarial y efectuar actividades de capacitación" (Mensaje...; 1991).

Sin duda que no se pretende torcer la voluntad del Legislativo, sólo se hace referencia a la coincidencia de propósitos, atribuciones, ámbitos de acción y, en cierta forma, de su composición por la participación del sector público y privado (las Asociaciones eran concebidas como **sociedades de derecho privado, con aporte de capitales** públicos y de particulares, diferencia sustancial con los "modestos" Comités Regionales CORFO).

La incorporación formal del sector privado, en especial si son representantes de gremios, le confiere a los Comités Regionales CORFO, un carácter sinérgico en su actuación. Permite un contacto de alto nivel entre el mundo empresarial y las autoridades regionales, analizar y entender las diversidad de la realidad económica local, con el fin de enriquecer los planes y programas a implementar, contrarrestando las visiones parciales y la desarticulación, propias del trabajo institucional vertical, predominante a la fecha.

Asimismo, enfrentar y resolver los problemas de manera compartida con los principales actores, constituye una buena base para la aplicación de criterios comunes, tanto en la toma de decisiones, como en la implementación de los instrumentos técnicos. Por último, y derivado de lo anterior, una conexión firme y constante entre el sector público y privado al interior de esta instancia, permitirá no sólo acercar los instrumentos a sus destinatarios, aumentando la eficiencia de los mismos, sino que ajustarlos y corregirlos oportunamente, con beneficios para ambas partes.

Un órgano de principal importancia dentro de la nueva institucionalidad, es el **Consejo Regional** que tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad, y que está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

El Consejo, es un órgano de representación democrática y territorial (al ser sus miembros electos en colegios electorales provinciales de Concejales municipales), por lo que el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley, les demanda un accionar responsable y comprometido con las comunidades a las que representan. Sin duda que el Consejo no es ni debe ser un ente técnico, pero en el cumplimiento de sus atribuciones y en la adopción de sus acuerdos, requerirá de conocimientos fundados, en que, organizar su trabajo en base a comisiones especializadas, resulta extremadamente provechoso. De la misma manera, el contacto periódico de los Consejeros, en forma individual o colectiva, con los órganos de representación de los niveles de administración inferiores (Consejos Económicos y Sociales Provinciales y Comunales) resulta una fuente de información valiosa para el logro de sus funciones.

Junto con las acciones de coordinación que se resuelvan en el nivel regional, tanto por la diversidad y heterogeneidad al interior del territorio componente de la región, como por su amplitud y extensión, resultan insuficientes y en algunos casos, inadecuados para producir efectos de articulación de las realidades comunales y locales, por lo que las instancias que la Ley establece, para el nivel provincial, resultan de gran importancia.

Por una parte, la visión regional puede aparecer distorsionada, en su agregación, al ser asociada a los fenómenos dinámicos de algunas zonas muy específicas, como también puede aparecer relativizada si los fenómenos depresivos son predominantes.

En la actualidad, la mayoría de las regiones encausan su desarrollo en torno a un centro dinámico, que coincide con la capital regional, reproduciéndose, al interior de las regiones, un marcado centralismo en la asignación de los recursos. Frente a esto, la acción independiente de los municipios resulta en extremo débil para contrarrestar los efectos centrípetos, tanto por sus disponibilidades y capacidades de manejo técnico y financiero de sus recursos, como por su poder de negociación para acceder a programas y financiamiento alternativos.

La labor aglutinante que surja de las **Gobernaciones** para una acción comunal concertada, puede resultar no sólo una palanca eficaz en la búsqueda de una asignación intraregional más equitativa de los recursos públicos, sino que una señal relevante y clara para las iniciativas privadas de inversión. En la medida que los municipios actúen en forma concertada, podrán enfrentar la solución a problemas que usualmente sobrepasan los límites territoriales de sus comunas, aumentarán su poder negociador y podrán transformarse en interlocutores válidos, tanto para la discusión y definición de los

lineamientos de fomento, como para la entrega de soluciones específicas que el sector privado demande.

La Gobernación cuenta con un equipo de profesionales adscrito, y un **Comité Técnico Asesor** conformado por los servicios con presencia en la región. Si bien, a nivel provincial existe representación de los principales servicios relacionados con las actividades productivas que en ellas se desenvuelven, la Ley permite que, en caso de no existir, se recurra al nivel regional, y se destaque un contingente de apoyo que forme parte de dicho Comité. De esta manera, los Comités Regionales CORFO pueden contar con una instancia intermedia de gran potencial, que nutra hacia arriba de información específica, proyectos e iniciativas puntuales, y promueva y ejecute los lineamientos, a los que ha contribuido a elaborar.

En la medida que las Gobernaciones puedan concentrar acciones comunes de asesorías a los municipios o concertar apoyo técnico directo de las instituciones componentes de dicho Comité Técnico Asesor, el trabajo a implementar puede resultar del todo complementario con las iniciativas que se canalicen a través de las **Asociaciones Municipales**, que de acuerdo a la Ley de Municipalidades, son "agrupaciones de dos o más Municipalidades, ..., para facilitar la solución de problemas comunes, o lograr un mejor aprovechamiento de los recursos", pudiendo estas últimas abocarse a tareas más específicas o restringidas. Entre estas se pueden mencionar la contratación de personal técnico que rote de una comuna a otra, de servicios administrativos, o profesionales, como estudios o asesorías para implementar los Centros de Iniciativa Empresarial, que ya cuentan con una interesante práctica de operación.

De la misma manera, la constitución de **los Consejos Económicos Sociales Provinciales (CESPROS)**, ente canalizador de las demandas directas de la comunidad, al contar con cerca de un tercio o más de entidades representativas de gremios empresariales, fundaciones o corporaciones privadas dedicadas a actividades productivas, de comercio o investigación científicas y tecnológicas, centros de formación técnica, institutos profesionales o Universidades, permite una estrecha vinculación de los objetivos planteados para fomentar la producción y los entes privados destinatarios de tales objetivos.

Una estrecha relación entre los Comités Técnicos Asesores y los CESPROS, promocionada y estimulada desde las Gobernaciones, facilitará la consecución de las metas en el campo económico, y reivindicará el papel de las instancias de participación de la comunidad, que hasta la fecha han adolecido de cierto formalismo e inoperancia, debiéndose reconocer que el papel que le ha cabido a las autoridades públicas en tal distorsión, no ha sido despreciable.

En síntesis, lo que se postula es que la política de fomento productivo es mucho más que la suma de los diversos instrumentos e instituciones responsables sectorialmente. Los cambios institucionales derivados de la Ley Regional, le otorgan un papel preponderante a las nuevas instituciones territoriales, y el nivel central deberá aceptar, tarde o temprano, por acción u omisión, las nuevas reglas del juego, y convencerse de que lo que se "pierde" institucionalmente, se gana socialmente, particularmente por las comunidades alejadas del Gran Santiago.

El desafío institucional es de gran envergadura y complejidad, siendo su superación un requisito ineludible para enfrentar con éxito las tareas más permanentes de equidad y desarrollo económico.

5. Reflexiones Finales.

Las tareas que enfrentarán los gobiernos regionales en el campo económico, sin duda, son múltiples y variados. Sin embargo, se han ido detectando áreas de especial preocupación y en que se deberá avanza con decisión en los próximos años. Tal es el caso de la generación y tratamiento de la información básica económica, referida al territorio regional como del resto del país y de los mercados internacionales. Al respecto han existido esfuerzos propositivos en el campo metodológico, y sobre los cuales se hace referencia en las siguientes líneas.

Un punto de partida lo constituye, el consenso creciente de instaurar un sistema nacional de información, en torno al trabajo que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Sin embargo, en la medida que los tiempos que demora el establecimiento de un sistema integrado, y que incluya altos niveles de desagregación, son extensos, adquiere mayor relevancia lo que puedan hacer las propias regiones por recabar y generar su información. Para las regiones representa un esfuerzo significativo de cambio de mentalidad salir de su encapsulamiento para relacionarse y obtener e intercambiar los datos relevantes que requieren, pero sin duda que es una demanda a la que se debe responder.

De la misma manera, se debe asumir la responsabilidad de concertar a las diversas instituciones públicas y privadas dedicadas a proveer información, reconocer que puede ser procesada en el territorio, y valorarla como fuente importante de beneficios locales. Al respecto, el esfuerzo que está realizando el propio INE, a través de sus Institutos regionales, por establecer un conjunto de variables que requieren un tratamiento de generación y actualización en las propias regiones, debe ser fuertemente apoyado por todo el espectro público regional. Las vinculaciones que mantiene algunas universidades regionales con redes comunicacionales nacionales e internacionales en el ámbito de la

información científica, son experiencias que deben ser difundidas, complementadas y asistidas.

La generación de redes subregionales, amerita la definición de responsabilidades coordinadoras que importen la administración de los recursos de información, la elaboración de la misma y su difusión adecuada, facilitar la conexión con otras redes, el aprovechamiento de la infraestructura en comunicaciones, y estimular el desarrollo tecnológico y la capacitación de sus miembros (Miranda, X., 1990).

Tal vez, uno de los aspectos que mayor énfasis amerita, es **aumentar la capacidad de utilización de información disponible**. Esto resulta en extremo valedero, cuando se revisa la información que producen y adquieren los municipios. En este sentido es antiguo el axioma que establece que el problema de la información no radica en su inadecuada disponibilidad, sino en la capacidad de su utilización.

Otro de los ámbitos comunes de desafíos que se presentan a las regiones, es su vinculación con las Universidades, centros de investigación y formación profesional, y de estos con el sector privado.

Se alega por parte de las instituciones académicas, que entre las limitantes para una relación más provechosa, radican en las diferencias institucionales, lenguajes de comunicación disimiles, actitud conservadora de las empresas, y la relativa inestabilidad jurídica y administrativa de un número importantes de centros, así como a limitaciones de orden práctico en los mecanismos de promoción de tal vinculación. Sin embargo, existen importantes experiencias que demuestran lo provechoso de las relaciones cuando, aún en dicho contexto, se logran impulsar relevantes iniciativas.

Entre las formas de relación que se han establecido, y que requieren de un estímulo institucionalizado que puede canalizarse a través de la nueva institucionalidad, se encuentran:

i) Programas docentes: cuyo objetivo es preparar de la mejor forma a los futuros profesionales, conviniendo pasantías en empresas, y desarrollo de proyectos con participación estudiantil;

ii) Relaciones contractuales: la contratación de servicios que presta el centro docente en las áreas de asesorías específica, proyectos de investigación y desarrollo, servicios técnicos repetitivos, auditorías tecnológicas, etc.;

iii) Formas institucionales complejas: particularmente en los últimos años se han desarrollado diversos organismos con participación mixta, entre las que destacan los

Institutos interface, las empresas universitarias, incubadoras de empresas, y los parques tecnológicos.

Con todo, un ámbito complejo en lo institucional, y primario en lo funcional, que sigue sin resolverse consiste en la definición de los curriculum académicos y gama de alternativas vocacionales, que no terminan del todo de responder ni a las exigencias laborales que la estructura productiva regional demanda, ni a las modificaciones que el cambio tecnológico implica a la preparación profesional en las diversas áreas productivas, y con grados diferenciados de especialización. Es posible que tal distorsión es producto de la exigencia de sobrevivencia económica a la que está expuesta parte importante de los centros docentes, llevándolos a inclinarse por aquellas áreas profesionales de mayor demanda nacional, sin considerar los efectos de mediano plazo que sobre el mercado laboral puede tener la mantención de tales políticas.

Desde este punto de vista, tal vez, la mirada desde el gobierno regional debe dirigirse hacia los centros de formación intermedios (institutos profesionales y técnicos, y la enseñanza secundaria técnico-profesional), en que la oferta de instituciones es considerablemente mayor, así como su poder de incidencia en la definición de las vocaciones curriculares. Las Seremis de Educación en estrecha colaboración con las gobernaciones, están llamadas a jugar un papel destacado, en la medida que, por lo regular, los centros intermedios tienen una cobertura intercomunal o provincial. El campo que se abre con la reforma educacional y en particular la descentralización curricular de la Enseñanza Media próxima a iniciarse puede ser el marco esperado para esta línea de acción.

En el campo de la transferencia tecnológica, a los instrumentos que se encuentra en aplicación, deben agregarse los beneficios que la propia concentración geográfica de las Pymes y pequeña producción en ciertas ciudades, representan para un accionar acelerado de difusión tecnológica. La existencia en regiones de un importante número de empresas de gran tamaño que se encuentran en procesos de transformación, representan, por su cercanía física fuentes de estímulo que se deben aprovechar para el surgimiento de proyectos complementarios, modernos y competitivos. A este respecto, la definición del papel que juegan o pueden jugar las grandes empresas estatales, debe ser materia a discutir entre los gobiernos regionales y Corfo. El establecimiento de relaciones productivas con proveedores, subcontratistas, de investigación y asesorías con centros docentes, etc., puede representar una veta riquísima, aún no explotada en toda su dimensión.

De la misma manera, en varias regiones se han constituido Corporaciones de Desarrollo, que por su flexibilidad y capacidad de articular esfuerzos, constituyen instancias que demandan de un apoyo decidido por parte de los gobiernos regionales. En la misma dirección, desarrollar teórica y prácticamente los Circuitos Tecnológicos

Regionales y los Sistemas Integrados de Producción, permitirán estimular y concretar iniciativas de coordinación entre instituciones nacionales, con los gobiernos regionales, empresas privadas y centros de investigación y académicos.

Por último, en el tema de las relaciones económicas internacionales, se debe revitalizar la labor de las oficinas regionales de PROCHILE, articulando más claramente la promoción de las exportaciones con la actividad de fomento productivo regional. A nivel nacional, PROCHILE debe monitorear y canalizar hacia sus oficinas regionales, la situación de los precios internacionales y el comportamiento del comercio exterior. Se incluye en esta labor la identificación de los sectores afectos de competencia desleal, para que, los entes responsables, reaccionen rápida y eficientemente frente a las distorsiones coyunturales.

Sin duda que la labor que realizan las representaciones comerciales, anexas a las delegaciones diplomáticas, han demostrado ser fuente importante de nuevos negocios. Pero la labor cotidiana y permanente que deben asumir los Agregados Comerciales de las Embajadas y Consulados, debe adquirir grados crecientes de "inteligencia" económica. Tal labor de inteligencia, no debe restringirse sólo a los mercados destinatarios, potenciales o efectivos, de nuestros productos. Debe explorarse en el campo de la información comercial, en los países en que se desarrollan productos que representan una real o futura competencia en los mercados internacionales. Ya no basta con la labor de promoción, ni conocer la reacción de los consumidores frente a nuestros productos, se requiere estar permanentemente informado de quiénes, con qué productos, en qué condiciones, y los mercados-destinos constituyen la competencia.

ANEXO: INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO.

La política de modernización económica y sus correspondientes **Instrumentos de Fomento Productivo**, ha sido elaborada por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, bajo la coordinación del Ministerio de Economía. A mediados de 1992, Mideplan culminó un esfuerzo por facilitar las tareas de información y orientación respecto de instrumentos de desarrollo productivo, disponibles y en aplicación por los organismos estatales, sintetizando en un documento las características principales, instituciones responsables y formalidades para acceder, por parte de las empresas productivas (Mideplan, 1992).

En dicho documentos los Instrumentos son presentados de acuerdo a la clasificación que se transcriben sólo con un fin ilustrativo dada su amplitud, variedad y cantidad del arsenal disponible para los órganos de la nueva institucionalidad.

Por su parte, la continuidad y revisión de **Instrumentos de Incentivos para las Zonas Extremas** del país, resulta en extremo complementaria, como asimismo la revisión de los **Instrumentos de Inversión Pública**, que si bien realizan un aporte indirecto a la consecución de los objetivos del desarrollo, por los montos y novedad de algunos, están llamados a transformarse en puntales de los organismos territoriales.

A. Instrumentos de Fomento Productivo.

a) Instrumentos Multisectoriales u Horizontales, no discriminan por sector u actividad económica, dirigidos a la pequeña y mediana empresa y responden a las principales orientaciones de la política de modernización:

innovación tecnológica: Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), de CORFO; Fondo de Fomento (FONDEF), de CONICYT-MINEDUC; Programa de Información y Registro de Patentes, del MINECON; Servicio de Información de Registros y Marcas, del MINECON; Programas de Investigación, de Innovación y Transferencia Tecnológica, de INTEC-CORFO; Programa de Desarrollo de Normalización Técnica y de Certificación de la Calidad, del Instituto Nacional de Normalización-CORFO;

capacitación laboral y empresarial: Programa de Empresas, del SENCE-MINTRAB; Programa de Becas, del SENCE-MINTRAB; Programa de Aprendices, también del SENCE-MINTRAB; Programa de Capacitación y Empleo de Jóvenes, ídem;

financiamiento y promoción de inversiones: Línea de Crédito para el Pequeño Empresario, del Banco del Estado; Línea de Crédito BID-BANCOS, de CORFO; Línea de Crédito

Banco Mundial-Leasing y BID-Leasing, de CORFO; Línea de Crédito-España, de CORFO; Red Computacional de Oportunidades de Inversión, de CORFO; Promoción de Proyectos ante Inversionistas Extranjeros y Servicios de Asesoría para Joint-Ventures, de CORFO; Cubos o Cupones de Bonificación de Primas de Pólizas de Seguro de Crédito, de CORFO; Subsidio a la Asesoría Financiera (SUAF), de CORFO; Tarjetas de Producción, de SERCOTEC-Banco Concepción;

promoción de exportaciones: Provisión de Información de Mercados, de PROCHILE; Instrumentos de Apoyo a la Penetración con Nuevos Productos y/o en Nuevos Mercados, de PROCHILE; Programa de Fomento a las Exportaciones, de SERCOTEC-CORFO; Fondo de Garantía a Exportadores no Tradicionales (FOGAEX), del Banco del Estado; Recuperación del IVA por Exportadores, del SII y Tesorería; Almacenes Particulares de Exportación, del Servicio Nacional de Aduanas (SNA); Sistema de Reintegro de Derechos y demás Gravámenes Aduaneros, del SNA y Tesorería; Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones Menores, del SNA y Tesorería; Pago Diferido de Derechos de Aduana y Crédito Fiscal para Bienes de Capital, del SNA y Tesorería;

b) Instrumentos Específicos por Sector, dirigidos a la pequeña y mediana empresa y a la pequeña producción, agrupadas en los siguientes sectores:

sector manufacturero: Línea de Crédito PAEM-SERCOTEC, de CORFO; Leasing-Banco del Estado, del Banco del Estado; Línea de Crédito a Retornados, del Banco del Estado; Línea de Crédito CORFO-BIRF-SERCOTEC, de SERCOTEC-CORFO; Perfiles de Proyectos de Inversión, de SERCOTEC-CORFO; Línea de Asistencia Técnica en Planta, de SERCOTEC-CORFO; Encuentro con Proveedores, de SERCOTEC-CORFO; Bolsas de Subcontratación, de SERCOTEC-CORFO; Programas de Ferias y Exposiciones, de SERCOTEC-CORFO; Proyectos de Fomento (PROFOS), de SERCOTEC-CORFO; Sistema de Información (SIE), de SERCOTEC-CORFO; Línea de Asistencia Técnica (SINAT), de SERCOTEC-CORFO; Programas de Estudios Sectoriales-Regionales, de SERCOTEC-CORFO;

sector minero: Programa de Investigación, Innovación y Transferencia Tecnológica, del Centro de Investigaciones Minero-Metalúrgico (CIMM) del MINMINERIA; Programas de Centros de Transferencia Tecnológica, de ENAMI-CIMM; Línea de Asistencia Técnica y Crediticia de ENAMI; Fondo de Reconocimiento Minero, de ENAMI; Provisión de Información de Yacimientos Mineros, de ENAMI-SERNAGEOMIN; Poderes Compradores, de ENAMI;

sector agrícola: Programas de Transferencia Tecnológica, de INDAP del Ministerio de Agricultura; Programa de Innovación Tecnológica para la Pequeña Agricultura, de INDAP-INIA; Programa de Investigación, de Innovación y transferencia Tecnológica al Sector Forestal, del Instituto Forestal (INFOR)-CORFO; Subsidio a las Plantaciones

Forestales (DL N°701), de CONAF; Programa de Capacitación Campesina, de INDAP; Línea de Financiamiento al Productor, de INDAP; Línea de Financiamiento para Organizaciones, de INDAP; Programa de Información de Recursos Naturales y Productivos, de CIREN-CORFO;

sector pesquero: Programa de Investigación, Innovación y Transferencia Tecnológica al Sector Pesquero, del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)-CORFO; Sistema de Información de Recursos Pesqueros, del IFOP-CORFO; Plan Piloto de Apoyo a la Pesca Artesanal, del IFOP-CORFO; Programa de Extensión y Asistencia Técnica a Pescadores Artesanales, de FUNCAP;

c) Instrumentos de Apoyo Integral, impulsado por el Fondo de Solidaridad Social (FOSIS), en convenio con otras instituciones gubernamentales e instituciones privadas para el desarrollo, y destinados a microempresas- trabajadores por cuenta propia, empresas familiares, talleres artesanales-, y en general a unidades productivas con menos de diez trabajadores, así como a pequeños productores agrícolas, mineros y de la pesca artesanal:

apoyo integral multisectorial: Estudios de Preinversión para Proyectos de Fomento, de FOSIS; Centro de Iniciativas Empresariales (CIEM), de FOSIS; Programa de Apoyo a la Microempresa, de FOSIS con ONG's; Programa de Créditos FOSIS-Banca Privada, de FOSIS con Bco. del Desarrollo, Osorno, BHIF, BICE, Financiera FUSA;

apoyo integral al sector manufacturero: Programa de asistencia crediticia, técnica y de capacitación, de FOSIS con SERCOTEC;

apoyo integral al sector pesquero: Programa de capacitación y asesoría técnica a pescadores artesanales, de FOSIS con FUNCAP;

apoyo integral al sector minero: Convenio FOSIS-ENAMI, para fortalecer la organización y microempresas de pirquineros; Convenio FOSIS-ENACAR, para mejorar las condiciones de seguridad y productividad laboral de los pirquineros del carbón de la región del Bio-Bio;

apoyo integral al sector agropecuario: Programa de Fomento al Riego Campesino, de FOSIS con INDAP y la Comisión Nacional de Riego; Programa de Protección, Recuperación de Suelos y Forestación Campesina e Indígena, de FOSIS con CONAF y la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI); Programa de Apoyo a Proyectos Productivos, Infraestructura y Servicios Campesinos e Indígenas, de FOSIS con la CEPI.

B. Incentivos para Zonas Extremas.

a) Bonificación a la Contratación de Mano de Obra: Aplicado en las regiones de Tarapacá, Aisén y Magallanes, y las provincias de Chiloé y Palena de la región de Los Lagos, beneficia a los empleadores que contratan trabajadores domiciliados en el territorio afecto, y constituye un aporte estatal de hasta un 17 % de la parte de las remuneraciones imponibles que no excedan los $60.000. No están afectos al beneficio el sector público, la Gran y Mediana Minería del Cobre y Hierro, empresas mixtas con aporte estatal sobre le 30 %, Bancos, Financieras, Seguros, y Pesca Productiva;

b) Zonas Francas: Existen en Arica, Iquique y Punta Arenas, abarcando la zona de extensión al resto de las regiones de Tarapacá y Magallanes, y consiste en franquicias y excenciones arancelarias y tributarias para importar, comercializar, exportar, transformar, etc., bienes y mercancías, menos aquellas expresamente estipuladas;

c) Régimen Preferencial para Area Sur de la Región de Magallanes: Area delimitada por Ley 18.392 y 19.149, que comprende el sector sur de la comuna de Punta Arenas, la comuna de Timaukel de la provincia de Tierra del Fuego, y la provincia de la Antártica Chilena (comunas de Navarino y Antártica), y consiste en la excención del impuesto de Primera Categoría, importación sin pago de derechos, impuestos ni tasas, rebaja de impuesto por exportación al extranjero o al resto del país de mercancías con partes o piezas extranjeras, excención del Impuesto Territorial, y otros;

d) Fondo de Fomento y Desarrollo para Areas Extremas: Regiones de Tarapacá, Aisén y Magallanes y las provincias de Chiloé y Palena, establecido como bonificación a las inversiones y reinversiones productivas por el 20 % del total, excluyendo del beneficio a la Gran Minería del Cobre y Hierro, pesca industrial extractiva empresas del sector público y mixtas con aporte estatal superior al 30 %;

e) Régimen de Franquicias Tributarias y Subsidios para Isla de Pascua: Incluye excención del Impuesto IVA, excención del Impuesto a la Renta y Territorial, recuperación del Impuesto al petróleo diesel no destinado a vehículos de transporte, subsidio a los combustibles líquidos, pasajes rebajados vía Lan Chile (por disposición empresarial), subvención al transporte marítimo, y beneficia a residentes y sobre bienes situados en la Isla;

f, Impuesto de Gravamen Unico a Introducción de Mercancías Extranjeras: Establecido en las Zonas Francas como paliativo a la recesión de los ochentas, originalmente transitorio y en la actualidad de carácter permanente. A través de la ley 19.420 para Arica y Parinacota se exime de arancel e impuestas a los productos que

ingresen a los Centros Exportadores, incluidos los que se vendan para exportación y a las industrias acogidas al régimen de Zona Franca.

g) Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA): Se constituye con el 25 % de los ingresos por concepto de derechos de producción de gas natural y petróleo en su territorio, estando en estudio una modificación de la base de cálculo consistente en sustituirla por un 5% de la producción comercializada mensual valorizada de ambos productos.

h) Plan Especial de Desarrollo para Arica y Parinacota: La Ley 19.420 establece entre otros beneficios un crédito fiscal equivalente al 20% de la inversión en activos fijos, el derecho a devolución del IVA por los bienes y servicios utilizados por las industrias exportadoras acogidas al sistema de Zona Franca, la consideración como crédito del IVA el impuesto del 6% que grava las ventas desde Zona Franca primaria a la zona de excención, y será devuelto en caso de venta internacional, la posibilidad de adquisición y/o arrendamiento de extranjeros de países limítrofes de bienes inmuebles incluidos los terrenos en el parque industrial de Chacalluta. se plantea además la modificación legal que elimine toda restricción sobre la adquisición y/o arrendamiento de bienes inmuebles por extranjeros de países limítrofes dentro del perímetro urbano de la ciudad de Arica, los centros de exportación y las zonas declaradas como centros urbanos de interés turístico por SERNATUR.

i, Plan Austral Especial de Desarrollo: Favorece a las regiones de Aisén y Magallanes y a la Provincia de Palena. En la actualidad opera la posibilidad de invertir por ciudadanos argentinos en estos territorios, convenios de homologación de tarifas para operaciones de depósitos, mecanismos de cofinanciamiento para estudios de factibilidad, seguros de créditos y subsidios a la compra de terrenos industriales. Actualmente existe un proyecto de en discusión parlamentaria que establece incentivos especiales para el desarrollo económico de la zona austral.

C. Instrumentos de Financiamiento Público Regional.

a, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Principal instrumento de inversión de decisión regional, mayoritariamente financiado por un Crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su orientación prioritaria es hacia inversiones de infraestructura social. Sin embargo, el aporte directo del Fisco, los ingresos provenientes de la venta de bienes nacionales, y los ingresos que la Ley de Patentes Mineras destina a las regiones en que se generan, y la reglamentación que rige al FNDR, de acuerdo con la Ley de Presupuestos, permite destinar (y de hecho, así ha sido), un margen de estos recursos a financiar programas, investigaciones y estudios que cuantifican la disponibilidad de recursos naturales, catastros y diagnósticos sectoriales, difusión de potencialidades económicas, productos y recursos, diseños de innovación tecnológica,

introducción de especies, investigaciones y estudios de efectos de fenómenos como la Corriente del Niño, Marea Roja, etc.

De la misma manera, la LOGAR establece el mecanismo de aportes reembolsables para las empresas sociedades anónimas del área saneamiento, electrificación, telefonía y agua potable rural, el que ha operado mediante la devolución en acciones, que deben venderse en un plazo de un año, del financiamiento otorgado por el FNDR.

b) Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR): Este es uno de los mecanismos nuevos consagrados en la Ley Regional, que permite a los Gobierno Regionales decidir sobre los proyectos a financiar con recursos ministeriales. Se espera que este instrumento amplíe tanto los montos hoy involucrados, como los ministerios y programas que hoy operan bajo esta modalidad. Dentro de la línea productiva, destaca la Inversión Sectorial del FOSIS en los programas de Capacitación para Localidades Pobres y de Forestación y Riego Campesino, sin perjuicio de que en el ámbito de la infraestructura productiva, la incorporación de los programas de Caminos Secundarios del MOP, y de Pavimentaciones Urbanas del MINVU, constituyen palancas que bien utilizadas pueden aportar a los objetivos estratégicos regionales.

c) Convenios de Programación: Estipulados como acuerdos formales entre una o más regiones y uno o más ministerios para la ejecución de proyectos de inversión, están llamados a convertirse en el mediano plazo en un importante apoyo al proceso de descentralización de recursos, y orientador y estimulador de las inversiones privadas en regiones. En efecto, la posibilidad de convenir la ejecución de importantes obras viales, y de infraestructura productiva, en horizontes superiores al año presupuestario, representa un apoyo en extremo valorado por el sector privado al momento de la toma de decisiones sobre futuras inversiones o proyectos de ampliación o expansión. Con lo anterior se podría modificar enormemente la práctica del proceso inversor, contribuyendo significativamente a disminuir costos de riesgo e incertidumbre.

Por otra parte, estos convenios pueden utilizarse como instrumento directo de fomento. En el marco del Plan Austral se estudia un programa de saneamiento y asignación gratuita de títulos de dominio, así como para la realización de catastros de la tenencia de tierras fiscales.

d) Cooperación Internacional: A través de la Agencia de Cooperación Internacional se han canalizado importantes recursos en programas de hermanamientos de comunas y regiones de Chile con sus pares en España, Italia, Suecia, etc. Los piases europeos son particularmente permeables a este tipo de iniciativas, por lo que tal modalidad se presta con interesantes perspectivas para abordar inquietudes del ámbito económico.

DOCUMENTOS Y FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de la República de Chile. Ediciones Publiley. Santiago, 1992.

Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Serie de Descentralización, Subdere. Santiago, 1994.

Ley N°19.097 Modifica la Constitución Política de la República de Chile. Ediciones Publiley. Santiago, 1992.

Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Serie Descentralización, Subdere. Santiago, 1993.

Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Diario Oficial. Serie Leyes Anotadas y Concordadas, N°8. Santiago, 1993.

Mensaje Presidencial que inicia el trámite legislativo del Proyecto de Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago, 1991.

Mensaje Presidencial de Inauguración de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1997. Estrategia, 22-05-1997. Santiago.

Ahumada, Gabriela. Encuesta Nacional de Empleo y Tamaños de Establecimientos. Revista Estadística & Economía, N° 5, Santiago, 1993.

Ahumada, Jaime. La Planificación Descentralizada como Instrumento de Gobierno Municipal. Ilpes, Serie Documentos. Santiago, 1990.

Boisier, Sergio. Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional. Cuadernos del Ilpes N° 29, Cepal. Santiago, 1982.

Boisier, Sergio. Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos. En S.Boisier: Territorio, Espacio y Sociedad. Editorial Pehuen, Santiago, 1991.

Boisier, Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi-Estados y Cuasi-Empresas. Ilpes, Serie Documentos N° 92/11. Santiago, 1992.

Boisier, Sergio y Silva, Verónica. La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y papel del sector público. Ilpes, Serie Investigación N° 92/05. Santiago, 1992.

Boisier, Sergio y Zurita, Gladys. Gobierno Regional y Desarrollo Económico. Ilpes, Serie Ensayos Nº 93/16. Santiago, 1993.

Cabrera, Sara. PYME, un Desafío a la Modernización Productiva. Santiago, 1994.

Cepal. Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado. Santiago, 1992.

Concertación de Partidos Por la Democracia. Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación. Santiago, 1993.

Curbelo, José Luis. La cuestión Regional: una dimensión inestable de la reestructuración del Estado del Bienestar. Ilpes, Serie Documentos Nº D/87. Santiago, 1987.

De Mattos, Carlos. Modernización Neocapitalista y Reestructuración Productiva y Territorial en Chile, 1973-1990. Ilpes, Serie Documentos Nº B/40. Santiago, 1990.

Del Río Gomez, Clemente y Cuadrado Roura, Juan Ramón. El papel de los Servicios a la Producción en la Nueva Política Regional. Ilpes, Serie Documentos Nº D/18. Santiago, 1991.

Daher, Antonio. Ajuste Económico y Ajuste Territorial en Chile. Ponencia en Seminario Internacional "Consecuencias Regionales de la Reestructuración de los Mercados Mundiales. Políticas Alternativas Relativas a la Escala Regional y Local". Centro de Estudios Urbano Regionales. Buenos Aires, 1989.

Díaz, Alvaro. Siete Desafíos de la Modernización Industrial. El Diario, 02-12-1993. Santiago.

Gatto, Francisco. Cambio Tecnológico Neofordista y Reorganización Productiva. Primeras Reflexiones sobre sus Implicancias Territoriales. En Albuquerque, F. y otros: Revolución Tecnológica, Reestructuración Productiva: impactos y desafíos territoriales. Buenos Aires, 1990.

Göske, Joachim y Traub, Alfonso. La Empresa de Menor Tamaño: ¿Objeto o sujeto de la Política de Fomento? Friedrich Ebert Stiftung. Santiago, 1996.

Lipietz, Alain. Lo Nacional y lo Regional, ¿Cuál Autonomía frente a la Crisis Capitalista Mundial? En: Cuadernos de Economía Vol. VIII, Nº 11. Bogotá, 1987.

Martner, Gonzalo. ¿Por Qué Descentralizar? En CIRES: Descentralización y Regionalización. Chile, España, Italia y Suecia. Santiago, 1993.

Marqués, Nora. Agentes Sociales, Eslabonamientos Productivos y Diagnósticos Regionales. Ilpes, Serie Documentos Nº C/98. Santiago, 1987.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1992.

Ministerio de Economía. Arica y Parinacota. Plataforma de Servicios Turisticos, de Comercio Exterior y de Transportes. Mimeo. Santiago, Octubre1994.

Ministerio de Economía. Plan de Desarrollo Productivo para la Zona Austral. Mimeo. Santiago, Diciembre 1995.

Mideplan (a). Estrategia de fomento de la Pequeña Producción para su integración al desarrollo. Serie Documentos Económicos. Santiago, 1992.

Mideplan (b). Aplicabilidad en regiones de los Instrumentos de Fomento Productivo. Serie Documentos Regionales. Santiago, 1992.

Mideplan (c). Política Nacional de Desarrollo Regional. División de Planificación Regional. Santiago, 1992.

Mideplan. Balance de Seis Años de las Políticas Sociales. Santiago, 1996.

Miranda, Ximena. Sistemas de Información para las Regiones. Ponencia en Seminario "Desarrollo y Regionalización". En LIBERTAS: Desarrollo y Regionalización. Santiago, 1991.

Román, Enrique y Rojas, José A. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del gobierno Chileno. Balance Preliminar de una experiencia. Serie Financiamiento del Desarrollo Nº 16, 1994. CEPAL.

Rufián, Dolores y Palma, Eduardo. La descentralización. Problema Contemporáneo en América Latina. Ilpes, Borrador para Comentarios. Santiago, 1990.

Seminario Internacional sobre Nuevo Rol de la Asociatividad Empresarial en el Fomento Productivo. Memoria, Documento de Trabajo. Friedrich Ebert Stiftung/CEPAL/SERCAL. Santiago, 1996.

Silva, Verónica. Cooperación Interempresarial: Desafíos a las Políticas Regionales. Versión Preliminar, Ilpes, Serie Documentos Nº 93/18. Santiago, 1993.

Silva, Verónica. El Interés de los Distritos para la formulación de Política Regional. Notas de Clases. Instituto de Estudios Urbanos, U.C. Santiago, 1993.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Régimen de Incentivos existentes para las Zonas Extremas. Mimeo. División de Desarrollo Regional. Santiago, 1991.

Tercer Encuentro Universidades y Gobiernos Regionales. Actas. MININTER/MINEDUC/MIDEPLAN. Santiago, 1997.

Uribe-Echevarría, Francisco. Desarrollo Regional en el Nuevo Entorno de Políticas Públicas. Un nuevo rol para el Estado Latinoamericano. Ilpes, Serie Documentos Nº B/41. Santiago, 1991.