

*Estudio de Caso N° 45*

---

# **POLITICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA**

*Jorge Menéndez Gallegos*

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

*Agosto 2000*

---



**Universidad de Chile**

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

El núcleo analítico del presente trabajo señala que la calidad de la inserción internacional y de la competitividad chilena sería un proceso que se construye a partir del fortalecimiento y autonomía de sus partes (los territorios) en un sentido articulado y complejo. Este modo de ver a la competitividad como un todo sinérgico que se desarrolla en función del fortalecimiento competitivo de los territorios, obligaría a mirar las políticas de competitividad desde un ángulo diverso y heterogéneo. Ello implica que los desafíos de la gestión pública enfrentan la necesidad de moldear las políticas –en especial las mesoeconómicas– en un sentido tal que permitan configurar un espacio de conducción pública, que sin perder la visión de conjunto y de unidad nacional, reconozca a la diversidad como un criterio para la asignación de los recursos.

El estudio se ordena en dos grandes capítulos. En el primero se desarrolla un marco teórico referido a la competitividad y a los retos de política pública relacionados con el fomento de la competitividad territorial. Este marco teórico tuvo un doble propósito. En primer lugar se buscó contextualizar la actual estrategia de desarrollo e indagar en los estímulos por competitividad que reviste. En segundo lugar se desarrolló una exploración teórica de los espacios de competencia regional que se abren en el contexto de esa estrategia.

En el segundo capítulo se presenta un estudio empírico sobre las políticas y la institucionalidad pública relacionada con el fomento de la competitividad territorial en Chile. Este tuvo dos objetivos: indagar en la institucionalidad y en las políticas públicas que tienen que ver con el fomento de la competitividad a nivel meso-microeconómico. También se buscó conocer y analizar la visión que estas políticas públicas y sus instrumentos le asignan a los territorios (regiones), entendido ello como la adaptación de los programas y las políticas públicas a la diversidad regional.

Se seleccionó a dos instituciones específicas que tienen un quehacer más directo en el fomento de la competitividad a un nivel meso y microeconómico: el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción. Se indagó en sus políticas e instrumentos y se examinó su visión regional; es decir, se estudió el alcance y la consideración territorial de los principales instrumentos de política de ambas instituciones.

Una de las principales conclusiones de este trabajo señala que la discusión respecto de la competitividad y sus desafíos de política e institucionalidad pública estaría atravesada por un fenómeno de transición de estrategia de desarrollo nacional aún incompleta. Esto es, la transición a medio camino desde una estrategia “desarrollista” hacia otra de apertura y de integración internacional todavía difusa e incompleta.

Los desafíos de mayor importancia de la actual estrategia de desarrollo chilena se encontrarían de preferencia en un nivel meso-microeconómico. Sería a este nivel de conducción pública donde es perentorio una intervención medida y estratégica, a través de una adecuada institucionalidad que estimule un crecimiento sobre bases competitivas sostenidas en el tiempo. Con ello se espera relevar el sentido de la coordinación social que significa acercar más al Estado a la sociedad a través de la articulación público-privada.

## I. UN MARCO TEÓRICO REFERIDO A LA COMPETITIVIDAD Y A LOS RETOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

Este marco teórico tiene un doble propósito. En primer lugar, contextualizar la actual estrategia de desarrollo chilena e indagar en los estímulos por competitividad que ella reviste. En este contexto, se revisaron los incentivos que el mercado le asigna al desarrollo de la competitividad, entendida como la que se produce con la incorporación del progreso técnico. A partir de ello, se examina la necesidad de una política pública en materia de competitividad y los argumentos que la pueden justificar. Del mismo modo, se señalan algunas consideraciones estratégicas respecto del progreso técnico y de la innovación tecnológica como elementos constitutivos de la competitividad.

En segundo lugar, se indaga teóricamente en los espacios de competencia regional que se abren a partir de la actual estrategia de desarrollo chilena. Para darle sustento teórico a tal objetivo, se trabajan dos vías argumentales: una que analiza los desafíos de la inserción local en los escenarios globales, y otra referida al enfoque de la conglomeración territorial como fuente para la competitividad.

De acuerdo con las aproximaciones conceptuales que ha realizado el Ministerio del Interior <sup>1</sup>, existirían varias definiciones de competitividad. Para dicha cartera, que mide la competitividad de las regiones de Chile, este concepto se define como “la capacidad que tienen los países, regiones y empresas para crecer en forma sostenida en un contexto de competencia globalizada”. Otra definición pertenece a la Cepal: “la competitividad *auténtica* debe estar basada en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos naturales, concepto que contrasta con la competitividad *espúrea* que se basa en la explotación de los recursos naturales y humanos”.

En este estudio, la aproximación conceptual de competitividad se desprende de una combinación de las dos definiciones anteriores: se relaciona en forma directa con la incorporación de progreso técnico y, a su vez, es un fenómeno que brota de la interacción sistémica de los actores circunscritos a un entorno determinado y se expresa en agregados de innovación tecnológica.

---

<sup>1</sup> Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1998).

## 1. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA, SUS DESAFÍOS POR COMPETITIVIDAD

En los años '90, y luego de casi 20 años de ajustes y reformas estructurales, la estrategia de desarrollo chilena muestra una cierta prolongación, aunque menos ortodoxa, de las reformas económicas adoptadas por el gobierno militar a partir de la primera mitad de los '70. Según Gutiérrez y Rojas<sup>2</sup>, Chile ha basado su crecimiento en una economía de mercado, abierta al comercio internacional y con políticas públicas horizontales. De acuerdo con los mismos autores, se trataría de un estilo de políticas que inhibe la creación de ventajas competitivas artificiales.

El plan económico nacional en los '90 sería funcional a los ajustes estructurales adoptados para enfrentar la crisis de la deuda externa de los '80. Esto es, una economía marcada por la presencia de capitales extranjeros, basada en gran medida en actividades productivas de exportación de recursos naturales, un sector productivo deslocalizado en función de la riqueza de los recursos naturales y a la vez concentrado en aquellas actividades de mayor contenido estratégico y complejidad<sup>3</sup>.

Si bien durante los '90 la economía chilena ha logrado importantes éxitos en su inserción internacional, la calidad y sustentabilidad de su competitividad estaría aún bajo un velo de incertidumbre. Ello se debería, en especial, a los esfuerzos todavía pendientes en materia de desarrollo tecnológico, elemento básico y constitutivo de la competitividad.

En tal contexto, un postulado importante de este trabajo señala que la condición competitiva de la nación y de su industria, poco habría tenido que ver con requerimientos de competitividad sostenida. La competitividad nacional sería producto de un proceso basado, en gran medida, en la explotación de ventajas comparativas a partir de la riqueza de los recursos naturales y en exitosos programas de inserción comercial en los mercados externos.

Dado el panorama actual de la estrategia de desarrollo chilena, sería difícil asegurar que los éxitos de crecimiento económico de los últimos lustros volverán a repetirse en el futuro. Por ello,

<sup>2</sup> Gutiérrez H. y C. Rojas (1998).

<sup>3</sup> El tipo de organización de la industria chilena mostraría claras similitudes con la vía de desarrollo "neotaylorista" señalada por Lipietz y Leborgne. Sintéticamente, esta vía de desarrollo establece que las actividades productivas de mayor importancia estratégica tienden a ubicarse espacialmente en centros geográficos de mayor complejidad estructural. En cambio, aquellas actividades de índole más operacional, se ubicarían en áreas periféricas a estos centros. Véase Lipietz, A. y D. Leborgne (1990).

las políticas de competitividad no serían superfluas, sino que imprescindibles para sustentar los beneficios del crecimiento en el largo plazo.

En relación con las supuestas presiones provenientes de la apertura internacional sobre el desarrollo competitivo industrial, Castillo y Alvarez<sup>4</sup> sostienen con propiedad –a partir de los datos del último Informe Mundial de Competitividad– que para el caso chileno esta presunción no sería del todo clara. Los autores puntualizan que en materia de innovación, aun cuando la apertura ha acelerado la transferencia de tecnologías, los alcances y la profundidad de su renovación son bastante difusos. En lo fundamental, las innovaciones de productos estarían determinadas por un énfasis en lo comercial, lo tecnológico se ubicaría en un nivel inferior y las innovaciones de proceso no irían más allá de la mera renovación de equipos y maquinarias.

En un sentido cercano al anterior, Oscar Muñoz<sup>5</sup> pone en duda que las condiciones que hicieron posible el exitoso crecimiento económico de los últimos años permitan proyectar desempeños futuros de similar envergadura. Muñoz señala que la incertidumbre no provendría tanto de las condiciones macroeconómicas e institucionales actuales, las que contarían con un alto grado de consenso político, sino que se fundamentaría en el carácter transitorio que muestran los despegues económicos basados en recursos naturales<sup>6</sup>.

Por su parte, Luciano Tomassini señala que las reformas económicas implementadas en los '90 constituirían una condición necesaria, pero no suficiente: "ellas equivalen a limpiar el terreno antes de la siembra, pero no contienen las semillas de donde surgirá un crecimiento basado en la transformación productiva y la apertura externa", y sostiene que junto con reformas dirigidas a corregir distorsiones y a mejorar el comportamiento de la economía, se necesitan políticas activas para emprender procesos de reestructuración productiva, modernización tecnológica y reinserción internacional<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Castillo, M. y R. Alvarez (1998).

<sup>5</sup> Muñoz, O. (1997).

<sup>6</sup> En esta misma dirección, Garrido y Peres señalan que para el caso latinoamericano en los '90, en una primera etapa las reformas económicas desecharon las políticas industriales activas y cualquier estrategia financiera, tecnológica o de organización conducente a reorganizar los sectores productivos hacia la generación de una dinámica competitiva sistémica. Y que en una segunda etapa, a mediados de los '90, si bien las políticas de competitividad han resurgido como tema de interés de los gobiernos, aún se apreciaría una falta de voluntad política y de capacidad en su implementación. Todo esto, concluyen los autores, ha limitado los intentos por desarrollar estrategias empresariales tendientes a explorar nuevos senderos de expansión productiva. Véase Garrido, C. y W. Peres (1998).

<sup>7</sup> Tomassini, L. (1992), pág. 41.

Lo que en definitiva estaría detrás de la discusión sobre la actual estrategia de desarrollo chilena podría interpretarse como el reflejo de lo incierta y poco sostenida que resulta ser nuestra competitividad y, a la vez, es un llamado a perfeccionar o a reconducir formas de intervención pública en áreas estratégicas del desarrollo.

### **A. Los estímulos del mercado a la competitividad y la necesidad de una política de competitividad**

A la luz de esta discusión, a continuación se revisan algunos antecedentes teóricos de la eficiencia del mercado en relación con los incentivos para mejorar la competitividad, y a partir de ello, lo perentorio que resulta implementar una política de competitividad.

Respecto de la competitividad internacional, Lechner señala que la región no ha internalizado algunos factores complementarios a los económicos, como la capacidad de organización y de gestión o la capacidad de articulación de diversos actores en torno a un consenso estratégico colectivo; factores que determinarían la calidad competitiva internacional. Es decir, se requiere de un modo de intervención activa que rebasaría las iniciativas privadas del mercado<sup>8</sup>.

Lechner sostiene que los mecanismos de inserción internacional latinoamericanos han privilegiado una integración basada en la racionalidad formal, pero han carecido de una integración social hacia adentro, siendo este último aspecto el que determina la calidad y el sustento de la competitividad en el largo plazo. Por lo tanto, concluye Lechner, la exagerada confianza en el mercado acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión, generaliza las tendencias de desintegración y, en definitiva, condiciona la competitividad y el desarrollo sostenido.

En un sentido más específico, Stiglitz, al referirse a la justificación económica de la intervención del Estado, señala que no todos los economistas estarían de acuerdo en que las fuerzas del mercado generan un elevado grado de eficiencia y que la competencia estimula la innovación tecnológica. Como evidencia de esta afirmación, sostiene que en los últimos 200 años el mercado no ha operado como sus fervientes defensores lo han planteado, y cita como ejemplos los grandes índices de desocupación provocados por la Gran Depresión, la contaminación urbana y la pobreza instalada en los suburbios<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Lechner, N. (1997).

<sup>9</sup> Stiglitz, J. (1992).

La regulación a través del mercado, que supone igualdad de condiciones al momento de competir, escasamente reflejaría la diversidad de los agentes en competencia y por naturaleza sería un estilo de regulación que tiende a favorecer a aquéllos con mejores ventajas relativas de inicio. Tampoco reflejaría las lógicas cortoplacistas de las inversiones/inversionistas que muchas veces pueden coartar proyectos estratégicos de más largo alcance, ni evidenciaría las diferencias en el acceso a información privilegiada. Los mercados muchas veces no alcanzan a desarrollar algunos elementos necesarios para la competitividad. En determinadas ocasiones, el mercado no encontraría los incentivos o no tendría la capacidad para innovar, y en el largo plazo, esta falta de incentivo se convertiría en un factor que afecta el sustento de su competitividad.

Debido a lo anterior, se justificarían las intervenciones públicas relacionadas con el desarrollo competitivo de largo plazo, ya que el libre juego de las fuerzas del mercado no aseguraría que ello ocurra<sup>10</sup>.

## **B. ¿Es necesaria una política pública en materia de competitividad?**

Dadas las imperfecciones que se le atribuyen a las dinámicas del mercado como patrón regulador y asignador de recursos, examinaremos un primer enfoque teórico que fundamenta la injerencia pública en la economía: las “fallas del mercado”. Stiglitz señala un conjunto de fallas de mercado donde se justificaría la intervención del Estado desde la perspectiva de la eficiencia<sup>11</sup>.

La primera falla de mercado se refiere a las características de bien semipúblico que acompaña a la generación de tecnologías. Un bien público se define como aquel no-rival y no-excluyente en el consumo. Es decir, al producir el bien no cuesta mucho que otro agente económico disfrute de sus ventajas (no-rival) y es casi imposible impedir que otros lo consuman (no-excluyente). Por tanto, cuando un bien es público, el mercado no lo suministra o lo provee en cantidades insuficientes.

---

<sup>10</sup> *En Estados Unidos, país que se ha caracterizado por un alto grado de aceptación del laissez faire, resultó decisivo el apoyo público al crecimiento y al desarrollo de algunos mercados. Los casos citados por el Banco Mundial se refieren a medidas del gobierno en apoyo de mercados como el de las telecomunicaciones y los servicios de investigación que permitieron aumentar la productividad del sector agrícola, entre otros. Véase Banco Mundial (1997).*

<sup>11</sup> *Stiglitz, op. cit. (1992), pág. 74-84. Las fallas de mercado serían básicamente seis: falla de competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, asimetrías de información y situaciones de paro, inflación y desequilibrios de mercado.*

Esta primera falla se tiende a presentar en el mercado de tecnologías cuando los costos de adaptación y de asimilación tecnológica se reducen si la inversión en generación tecnológica ya ha sido realizada por otro agente. Es decir, las características de bien público se refieren a la generación tecnológica y no a su compra y esta imperfección de mercado se presenta con más énfasis en la fase de generación –y de alguna forma también en la de adaptación– de tecnologías.

La segunda falla se relaciona con la existencia de externalidades. Teóricamente, ésta se entiende como los costos o beneficios que la acción de un agente económico provoca en otros, y que no se compensan monetariamente. Por ello, una externalidad puede ser negativa (costos) o positiva (beneficios). En el caso del mercado de tecnologías, las externalidades se dan en un sentido positivo. Es decir, la no-apropiabilidad de alguna parte de los beneficios que implica invertir en tecnología genera externalidades positivas. Por ello los agentes económicos tienden a subinvertir en tecnologías y la asignación de recursos tecnológicos que realiza el mercado tiende a ser poco eficiente.

La existencia de externalidades conlleva a la tercera falla de mercado. Cada vez que los mercados no suministran un bien o un servicio en forma eficiente se habla de mercados incompletos. En el caso del mercado de tecnologías, esta falla se asocia con el alto nivel de riesgo que implica invertir en tecnología, ya que muchas veces los plazos de recuperación del capital son muy extensos y de difícil certidumbre. A la vez la inversión en tecnologías no está ajena a problemas de no-apropiabilidad de los beneficios (externalidades) debido a sus características de bien semipúblico.

Por último, una cuarta falla de mercado son las fallas de información. Estas se verifican cuando las dinámicas de mercado funcionan deficientemente debido a la insuficiente información producida en algunos mercados. Esta falla se presenta en el mercado de consumo de ciertos bienes o servicios, ya que muchas veces es el uso sostenido de los bienes el que evidencia su calidad. Para el caso del mercado de tecnologías, esta falla se relaciona con un exceso de información o con situaciones de volatilidad de información estratégica donde el uso de información privilegiada beneficia gratuitamente a otros agentes del mercado.

Las fallas de mercado de las tecnologías llevan a que el mercado provea en forma deficiente este bien. En función de ello, se justificarían las posibles intervenciones públicas. Si bien el Estado



no tiene mayores ventajas que el sector privado al predecir el éxito de las inversiones en tecnologías, sí posee la capacidad para identificar aquellos proyectos que generen mayores beneficios sociales<sup>12</sup>.

Un segundo enfoque que permite fundamentar una intervención pública en el mercado tecnológico es el que plantea que el desarrollo tecnológico obedece a un proceso social, evolutivo, incierto y sistémico. Se relaciona con lo que Schumpeter denominó “proceso de destrucción creadora”, entendido como aquel impulso evolutivo y fundamental que pone y mantiene en movimiento a la máquina capitalista. Según Schumpeter, este impulso evolutivo proviene de los nuevos bienes de consumo, de los nuevos métodos de producción y transporte, de los nuevos mercados, y de las nuevas formas de organización industrial que va creando la industria capitalista<sup>13</sup>.

Schumpeter sostiene que este proceso evolutivo que caracteriza al desarrollo capitalista en parte se explica porque la vida económica transcurre en un contexto social y natural que incesantemente se transforma, alterando de paso los datos de la realidad económica. Pero más allá de estos factores, el elemento nuclear que describe la mutación industrial, que revoluciona incesantemente la estructura económica “desde adentro”, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando constantemente algo nuevo, es el proceso de “destrucción creadora”, el dato esencial de la transformación capitalista.

Así también, este segundo enfoque partiría de la premisa que no todas las tecnologías son bienes transables en el mercado, y que su adquisición también sería un proceso de aprendizaje que se da a partir de alteraciones en los procesos industriales, en los procesos de gestión, en las distintas técnicas utilizadas y en las variadas adaptaciones y decodificaciones internas.

Este segundo enfoque considera que el aprendizaje tecnológico no es sólo un producto de libre disposición en el mercado, sino que sería un proceso dinámico y evolutivo que se desarrolla al interior de las organizaciones. Este enfoque también nos permite vincularlo con la definición de competitividad usada en este estudio, entendida como las innovaciones tecnológicas que emergen a partir de interacciones sistémicas.

En síntesis, ambos enfoques hacen un llamado a la intervención pública en el desarrollo de nuevas tecnologías<sup>14</sup>. En el primer caso, se trata de generar incentivos públicos destinados a

---

<sup>12</sup> *Este es el caso, por ejemplo, de la generación de empleos. Véase Teubal, M. (1990).*

<sup>13</sup> *Schumpeter, J. (1971), pág. 118-124.*

<sup>14</sup> *Véase Muñoz, O. (1999), Cap. VII “Competitividad a través de la innovación”, pág. 3-5.*

resolver insuficiencias de los mercados, lo que justificaría subsidios para la inversión tecnológica. En el segundo caso, las intervenciones de política pública, además de apuntar a corregir las fallas del mercado, debieran estimular los procesos de aprendizaje y cambio tecnológico. Para ello, se requiere generar ambientes que fortalezcan el aprendizaje de los agentes privados y del Estado y sus instituciones. Del mismo modo, el proceso de aprendizaje tecnológico sería lento y difuso, y requiere de un entorno institucional adecuado para su desarrollo.

No obstante este llamado a la intervención pública en materia de desarrollo tecnológico y competitividad, la mediación del Estado no está libre de complejidades. Las limitaciones institucionales del Estado, las llamadas "fallas del Estado"<sup>15</sup>, y las restricciones que surgen a partir de los nuevos escenarios del desarrollo, muy mediatizados por altos niveles de incertidumbre y complejidad, conducen hacia la reforma del Estado contemporáneo<sup>16</sup>. En cierta medida, y según Oscar Muñoz, ésta apunta hacia la gestación de una institucionalidad público-privada basada en la cooperación y división del trabajo, más que en la confrontación<sup>17</sup>.

La adecuación de las funciones del Estado a sus capacidades, según el Banco Mundial, implica que en aquellos países donde la capacidad del Estado es limitada, éste debe centrarse ante todo en funciones básicas como el suministro de bienes públicos puros (defensa, derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, etc.). En cambio, los Estados con mejores capacidades pueden actuar en forma más activa y abordar el problema de ausencia de mercados mediante la coordinación (fomento de los mercados por medio de una política industrial y financiera activa). En este último caso, cuando los Estados cuentan con mejores capacidades, se habla de un estilo de "intervención dinámica" del desarrollo<sup>18</sup>.

Este modo de "intervención dinámica" revelaría la importancia de adecuar la gestión pública y sus políticas hacia una nueva forma de coordinación social que implica el acercamiento del Estado a la sociedad y la necesaria articulación público-privada. Es lo que Muñoz ha denominado el "diálogo social" como una condición esencial para la construcción de confianzas entre los actores relevantes del desarrollo<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> *Las más importantes son: información limitada, control limitado de las empresas privadas, control limitado de la burocracia y limitaciones impuestas por los procesos políticos. Véase Stiglitz J. op. cit. (1992), Cap. I El sector público en una economía mixta, pág. 15-16.*

<sup>16</sup> *Banco Mundial, op. cit. (1997).*

<sup>17</sup> *Muñoz, O., op. cit. (1999), Cap. III Los roles de Estado, pág. 14.*

<sup>18</sup> *Banco Mundial, op. cit. (1997), cuadro 1.1, pág. 30.*

<sup>19</sup> *Muñoz, O. (1999a).*

## 2. LOS ESPACIOS DE COMPETENCIA REGIONAL QUE SE ABREN EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

### A. La globalización y el desafío de la inserción local en los flujos globales

El desarrollo de Chile y sus espacios subnacionales está cada día más tensionado por la apertura de los mercados y los distintos flujos de intercambio que emergen de la globalización. Este escenario global incide en la capacidad de inserción internacional de los territorios<sup>20</sup> y empuja a la construcción endógena de ventajas competitivas que permitan una inserción efectiva. Ello explica la relevancia atribuida a las políticas e instrumentos que tienden a densificar las vinculaciones entre los agentes territoriales y la estimulación de sus capacidades de concertación.

La emergencia de la globalización debe ser entendida en un sentido pluridimensional y multidependiente. Para ello, el trabajo de Bervejillo<sup>21</sup> ayuda a comprender los principales vectores que empujarían a la globalización. Este autor resalta tres problemáticas que tensionarían el cambio paradigmático: la revolución tecnológica, el posfordismo y la condición posmoderna.

Por una parte, la revolución tecnológica y el progreso de las técnicas informáticas y de las telecomunicaciones fuerzan hacia un espacio globalizado e interconectado que permite aumentar la rapidez en el procesamiento de datos complejos y facilitar la acción a distancia y el control centralizado.

Junto con esto, la tendencia a la flexibilización en los modos de producir, estimulada por la revolución tecnológica y por el desplazamiento del capital real y financiero, posibilita una producción fuertemente integrada y espacialmente dispersa. Es lo que Manuel Castells ha denominado "sistema económico de geometría variable"<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Según la conceptualización de Francisco Alburquerque, el concepto de territorio va más allá de un simple recorte geográfico en el mapa y se entiende como "aquel espacio que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial". Véase Alburquerque, F. (1996), pág. 2.

<sup>21</sup> Bervejillo, F. (1996).

<sup>22</sup> Castells, M. (1989).

Además de los vectores de cambio tecnológico y productivo, la tensión producida por la tendencia a la uniformidad global de la cultura incide en la diversidad cultural e identidad particular de los territorios. Desde esta óptica, hay autores que ponen en entredicho la capacidad de los espacios locales para revalorizar su identidad ante la homologación de imágenes y patrones culturales de la globalización<sup>23</sup>.

Este conjunto de vectores que presiona cada vez con mayor fuerza a los territorios, continúa Bervejillo, puede ser visto como una amenaza ante la globalización –la marginación al sistema global, la subordinación al mismo, la desintegración económica y fragmentación social y la crisis ambiental– o puede recogerse como una oportunidad de acceso a mayores mercados, a mejores tecnologías, a mayores capitales, a la revalorización de lo endógeno y a la integración en redes más dinámicas<sup>24</sup>.

Esta sería una nueva fase del desarrollo organizada sobre una base de producción más dinámica a los cambios en la demanda, con un alto desarrollo en tecnologías de la información y la prevalencia de un ambiente globalizado e interconectado, espacio en el cual el Estado comienza a perder capacidad de control en la conducción del desarrollo. Esto último es lo que Rojas denomina la pérdida de importancia del Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación durante la época fordista, y el simultáneo desarrollo de una dialéctica global-local que caracteriza a la competencia mundial<sup>25</sup>.

En esta misma dirección, Guimarães ha calificado al Estado latinoamericano como “acorralado” y “herido de muerte”. Las principales amenazas provienen de la internacionalización de los mercados, la producción y los modelos culturales. Serían amenazas del entorno externo y que ponen en entredicho la capacidad de los Estados para mantener la unidad y la identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de la sociedad<sup>26</sup>. Por ello, la reestructuración de las estrategias territoriales se convierte en un imperativo de construcción interna de capacidades que ayuden a la inserción competitiva.

<sup>23</sup> Respecto de esta homologación cultural en el ámbito global, existen algunos enfoques que sitúan a los espacios locales en un choque permanente ante la masificación de los medios de información y del conocimiento. Véase Catalán, C. (1997) y Richard, N. (1997).

<sup>24</sup> Reforzando esta idea, Alfredo Costa-Filho relaciona el fenómeno de la globalización con mensajes como “competir o morir”, “globalizarse o marginarse”. Véase Costa-Filho, A. (1996).

<sup>25</sup> Rojas, C., *op. cit.* (1995).

<sup>26</sup> Véase Guimarães, R. (1997).

Esta necesidad de readaptación ante la globalización es un llamado al replanteamiento estratégico del Estado. Si bien la globalización puede concebirse como una oportunidad, no es un motor que per se asegure el acceso equilibrado a la prosperidad<sup>27</sup>. Integrarse exige un esfuerzo de comprensión y replanteamiento desde lo local hacia lo global.

En este escenario de globalización y de crisis del Estado-Nación, la velocidad de reacción de los territorios frente a las amenazas y oportunidades del entorno global es un factor central de competitividad. Ésta sería un fenómeno asociado a la autonomía de los territorios y a las capacidades que puedan desarrollar al momento de conjugar sus recursos técnicos, humanos, financieros y de conocimiento.

Este sería un enfoque que intenta superar las insuficiencias de la lógica de planificación vertical “desde arriba hacia abajo”, que tiene en cuenta la relativa incapacidad del Estado-Nación para atender y resolver la diversidad de demandas de la sociedad, sin perder de vista, por otra parte, los desafíos que depara la globalización de los flujos de intercambio internacional<sup>28</sup>.

## **B. La conjunción sistémica territorial como fuente de innovación y competitividad**

Una primera aproximación conceptual respecto de la conjunción sistémica territorial como fuente de competitividad es lo que Joseph Ramos<sup>29</sup> ha denominado “aglomeración productiva” o *clusters*. Si bien la fase de nacimiento y de formación inicial del *cluster* son procesos espontáneos y relativamente ajenos a cualquier apoyo institucional específico, el desarrollo posterior del *cluster* sí se beneficia de la acción colectiva de sus miembros y de las políticas específicas de organismos públicos.

---

<sup>27</sup> Guimarães argumenta que las nuevas bases de convivencia que proveen de gobernabilidad al sistema político requieren de un nuevo paradigma de desarrollo que coloque al ser humano en el centro del proceso de desarrollo. Frente a la globalización el verdadero problema es debatir acerca de qué tipo de inserción corresponde abordar, un estilo de inserción que permita controlar el crecimiento sobre bases endógenas, mantener la identidad cultural, la cohesión social y la integridad ambiental. Para ello se requiere un Estado democratizado y activo, que colabore a superar las amenazas de la globalización. Guimarães, R. (1997<sup>a</sup>).

<sup>28</sup> Albuquerque señala que “para competir internacionalmente, los territorios socialmente organizados deben introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido social interno, con el propósito de crear condiciones de crecimiento económico sostenido y competitivo”. Véase Albuquerque, F. (1995).

<sup>29</sup> Ramos, J. (1998).

Esta primera vía argumental de la conjunción sistémica territorial que señala a los *clusters* como uno de sus fundamentos, se funda básicamente en la visión “porteriana” de la competitividad. Según Porter<sup>30</sup>, el desarrollo de la competitividad pasa por el fortalecimiento de los “diamantes competitivos”; es decir, por el desarrollo de aquellos factores estructurales que describen la calidad del “medio” o “entorno” competitivo que caracteriza a un territorio determinado.

Una segunda aproximación conceptual que sustenta la idea de conjunción sistémica territorial como fuente de competitividad, es precisamente lo que algunos autores denominan “competitividad sistémica”<sup>31</sup>. Este concepto y su proceso de construcción surgirían como la interacción compleja y dinámica de cuatro niveles económicos y sociales: el meta, el macro, el meso y el micro. Si bien los cuatro niveles son complementarios e insustituibles entre sí, el nivel meso<sup>32</sup> es el que marca la diferencia en el desarrollo de la competitividad, entre otras cosas, porque en este nivel se plasman los procesos de aprendizaje colectivo que le entregan al sistema un valor difícilmente imitable por los competidores. Sería en este nivel meso donde radica la formación de un entorno capaz de fomentar, completar y multiplicar los esfuerzos de los actores del desarrollo.

Este nivel meso de la competitividad sistémica señala que la dinámica del desarrollo en gran medida depende de la capacidad que puede desarrollar cada conglomerado productivo localizado; vale decir, del contacto estrecho y permanente con universidades, institutos de ciencia y tecnología, agencias de información para la exportación, organizaciones estatales no sectoriales, etc. A partir de este dinámico proceso de interacción se van dando procesos de aprendizaje y de innovación acumulativos que van de la mano con la formación de redes de colaboración interactores del desarrollo circunscritos a un territorio determinado.

En función de ello, la capacidad tecnológica como fundamento de competitividad se basa en los acervos de conocimiento y procesos de aprendizaje acumulativos difícilmente transferibles y

<sup>30</sup> El concepto de “diamante” porteriano estipula que la ventaja competitiva sostenida resulta de una interacción estrecha entre los siguientes determinantes: la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa; condiciones de los factores; los sectores conexos y de apoyo, y las condiciones de la demanda. Al desarrollarse las ventajas en diversas partes del diamante, y sobre todo al acumularse los reforzamientos dentro de éste, un sector nacional puede alcanzar ritmos notables de mejora e innovación durante un período de años o décadas. Véase Porter, M. (1991), pág. 220-226.

<sup>31</sup> Esser, Klaus, Wolfgrang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996).

<sup>32</sup> Corresponde al Estado y a los actores sociales en cuanto generadores de políticas sectoriales específicas que fomentan la formación de estructuras e instituciones favorables a la innovación. Está formado por las políticas de infraestructura física, educacional, tecnológica, de infraestructura industrial, regional, ambiental y la selectiva de importaciones y de exportaciones. Véase Esser y otros, op. cit. (1996), pág. 41.

muchas veces no codificados, que se materializan en la interacción entre actores e instituciones. De este modo van surgiendo patrones de ventaja competitiva específicos a cada territorio difíciles de imitar. Por ello entonces, es el nivel meso el que ofrece un margen de maniobra más amplio para la construcción de competitividad “no imitable”.

Por último, una tercera fuente conceptual que le da sustento al postulado de la conjunción sistémica territorial como fuente de competitividad, es la señalada por Montero y Morris<sup>33</sup> en relación con la necesidad de desarrollar “sistemas regionales de innovación”. Para los autores, quienes citan a Carlson, un sistema regional de innovación puede ser entendido como “un conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una transferencia de infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y/o difundir innovaciones tecnológicas”<sup>34</sup>.

Estos autores se preguntan porqué resulta importante diagnosticar el estado de los sistemas regionales de innovación y porqué ha de hacerse a escala regional. Al respecto señalan básicamente cuatro fundamentos. Primero, porque la innovación es un componente básico y central de competitividad. Segundo, porque los procesos de innovación que se pueden plasmar en el territorio cooperan con el crecimiento y la equidad. Tercero, porque la innovación se configura en el marco de una red de actores y no como un proceso de generación aislada. Y cuarto, porque la globalización ha provocado una pérdida de fuerza del Estado-Nación en la conducción del desarrollo y aparecen las localidades como unidades territoriales y de inserción internacional.

En síntesis, y de acuerdo con los tres fundamentos desarrollados, el sustrato común apela a la “eficacia colectiva” que surge a partir de la conjunción sistémica territorial de los actores del desarrollo. La eficacia colectiva sería un elemento central de los tres enfoques, pero también existen otras ventajas implícitas e inherentes a la conjunción sistémica territorial que es de interés explicar. Básicamente se pueden mencionar cuatro ventajas:

- Las ventajas económicas inherentes a la localización geográfica, como la cercanía a los recursos naturales y los menores costos de transporte que ello implica;
- La disminución de los costos de transacción como consecuencia de interacciones más reiterativas y personales, lo que puede llegar a generar eficiencias significativas en las actividades productivas, comerciales y de negociación;

---

<sup>33</sup> Montero, C. y P. Morris (1999).

<sup>34</sup> Montero y Morris, *op. cit.* (1999), pág. 5.

- Muy relacionado con lo anterior, la conjunción sistémica territorial permite reproducir procesos de aprendizaje muy particularizados al territorio que se constituyen como una ventaja competitiva de difícil imitación; y
- La sinergia sistémica que se va generando a partir de las relaciones de competencia y cooperación que se dan en el territorio.



## II. ESTUDIO EMPÍRICO DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL EN CHILE

Este estudio empírico tiene dos objetivos: indagar en la institucionalidad y en las políticas públicas que tienen que ver con el fomento de la competitividad a nivel meso-microeconómico, y conocer y analizar la visión que estas políticas públicas y sus instrumentos le asignan a los territorios (regiones), entendido ello como la adaptación de los programas y las políticas públicas a la diversidad regional del territorio chileno.

### 1. EL ESTUDIO DE CASO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA

#### A. La Política de Desarrollo Productivo Regional, PDPR<sup>35</sup>

Las principales actividades que lleva a adelante la PDPR se sintetizan en sus cuatro ejes de política pública:

- El fortalecimiento del fomento productivo regional.
- La atracción de inversiones regionales.
- El apoyo a la gestión pública en regiones.
- El fortalecimiento de capacidades regionales.

En el primer eje de política, las cifras en fomento productivo regional indican que en 1998 el gasto público por este concepto alcanzó a \$ 305 mil millones (en pesos de 1999), y representó un crecimiento promedio de 5,1% para el período 1994-1998. Este gasto se descompone básicamente en bonificación a la contratación de mano de obra en zonas extremas, bonificación a la forestación y provisión FNDR para el fomento productivo<sup>36</sup>. El crecimiento promedio de esta partida de gastos se ha incrementado a un 8,8% anual en el período 1994-1998.

Relacionado con este mismo eje de política de fomento productivo regional, el Ministerio de Economía también cita los incrementos de gastos asociados a la pequeña y mediana empresa. La sumatoria de gastos que aglutinan los instrumentos FAT, Profos, Asistencia a Microempresas, Desarrollo Tecnológico de Indap y Pesca Artesanal, entre otros, muestra un nivel de crecimiento cercano al 26% para el período 1994-1998.

---

<sup>35</sup> Esta sección se basa fundamentalmente en Scapini, J. C. (1999) y en la página web del Ministerio de Economía.

<sup>36</sup> Vigente desde 1998.

Respecto del segundo eje de política, el avance más importante ha sido la elaboración y difusión del Programa de Atracción de Inversiones Regionales "Todo Chile" impulsado por Corfo desde 1998. Su objetivo fundamental es distinguir las oportunidades de inversión productiva en regiones y difundirlas en Chile y en el extranjero. Ya que este programa es de ejecución directa de Corfo se analiza en la sección 2.2.3.

En relación con el tercer eje de política, los antecedentes publicados por el Ministerio de Economía señalan que a abril de 1999 están constituidas las instancias de coordinación institucional para una mejor gestión multisectorial en todas las regiones. Estas son básicamente tres: en el Gobierno Regional, los Comités de Desarrollo Productivo Regionales a modo de interlocución con el sector privado; los Foros Regionales de Desarrollo Productivo, y en las pequeñas empresas, los Comités de Asignación de Recursos Regionales (CAR)<sup>37</sup>.

La cuarta línea de política referida al fortalecimiento de capacidades regionales presenta avances importantes en dos áreas: la descentralización de la inversión pública que en 1999 llega a una cifra cercana al 38%, y la construcción y mejoramiento de los Índices de Actividad Económica Regional (Inacer) para siete regiones del país.

Esta es la síntesis cualitativa y cuantitativa que describe el quehacer de la Política de Desarrollo Productivo Regional. A partir de ella se pueden señalar dos observaciones analíticas. En primer término, se constata una relativa distancia entre la concepción de política regional y el diseño e implementación de los instrumentos de fomento productivo regional. Los datos de distribución regional de los dos principales instrumentos de fomento productivo que son parte de la PDPR, los FAT y los Profos, muestran una evidente asimetría en su asignación. La baja cobertura de recursos en la Región Metropolitana y los altos índices de cobertura para las regiones de Aisén y Magallanes confirman el foco preferente que estos dos instrumentos le han asignado al fomento productivo regional. No obstante, aún se observa una apreciable dispersión en la distribución de los recursos en las demás regiones. Atacama, O'Higgins, Maule y Los Lagos evidencian una cobertura promedio bastante baja en relación con la media.

---

<sup>37</sup> El Comité de Desarrollo Productivo Regional está integrado por el gabinete del Intendente regional; el Foro Regional de Desarrollo Productivo lo forman agrupaciones gremiales, sindicatos, universidades, CORE y sector público, y al Comité de Asignación de Recursos Regionales concurren Sercotec, Seremi de Economía, Corfo, Fosis, Sence e Indap.

Esta visible asimetría en la distribución de los recursos de fomento productivo se podría explicar a partir de un diseño de política neutral que poco distingue la diversidad de posiciones relativas de inicio desde donde compiten los distintos agentes económicos en cada territorio. Esta caracterización horizontal del diseño de los instrumentos sería lo que en parte limita el alcance de la política de fomento productivo, que busca generar condiciones regionales para que éstas construyan bases endógenas de desarrollo.

Una segunda observación se refiere al eje de política de apoyo a la gestión pública en regiones. Se observa que las instancias de coordinación institucional creadas en regiones corren el riesgo de enfrentarse a la escasez de capacidades decisionales propias y a la consiguiente pérdida de legitimidad. La más visible evidencia de esta escasez de capacidad de decisión regional se refleja en la figura de poder ambivalente que reviste al Intendente Regional, lo que por cierto le quita legitimidad a las instancias de coordinación regionales. Otra evidencia empírica que da luces respecto de la falta de legitimidad de las instancias de coordinación regional ha sido la no-constitución de las “mesas de fomento” que forman parte de la implementación de la Política de Desarrollo Productivo Regional.

## **B. El Programa de Desarrollo de la Competitividad<sup>38</sup>**

El Programa de Desarrollo de la Competitividad (PDC) surgió en 1998 como un acuerdo conjunto con el sector privado, a partir de las exigencias internacionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que estipulan el levantamiento de los incentivos públicos que infringen la sana competencia de los mercados. Específicamente, el PDC se creó en función del levantamiento gradual del Reintegro Simplificado de Exportaciones (Ley N° 18.480). Junto con ello, el PDC se ha planteado el objetivo de avanzar desde un modelo basado en incentivos directos al fomento exportador, hacia el fortalecimiento y desarrollo de los factores productivos nacionales.

Como medida compensatoria del levantamiento del Reintegro Simplificado a las Exportaciones, y para darle un uso alternativo a los recursos liberados por este concepto, el PDC definió cinco áreas prioritarias de desarrollo competitivo a cargo de distintas instituciones públicas: disciplinas comerciales; desarrollo tecnológico, ambiental y de calidad; adecuación de productos e instrumentos financieros; promoción de exportaciones, y capacitación. Las instituciones públicas que participan

---

<sup>38</sup> Esta sección se basa en Ministerio de Economía, *op. cit.* (1998).

en el PDC son el Ministerio de Economía (que evalúa y coordina) y Corfo, ProChile y Sence como instancias ejecutoras.

Los avances más importantes alcanzados en las distintas áreas de trabajo del PDC son, en primer término, el acuerdo entre el sector privado y el gobierno de un calendario de rebaja de aranceles y de desmantelamiento gradual del Reintegro Simplificado: ambos disminuyen en un punto porcentual por año con un plazo de término fijado para 2003. Con la liberalización de estos recursos en 1999 aumentaron los presupuestos de Corfo y Sence en US\$ 10 millones.

En lo que respecta a Corfo, presenta un incremento presupuestario de 17,5% respecto de 1998, destinado al desarrollo de cuatro áreas de trabajo:

- Se inició el Programa de Desarrollo de Proveedores para los sectores industrial y agrícola.
- Se modificó el programa Premex (Programa para las Empresas Exportadoras), dando lugar al Programa de Apoyo a la Gestión (PAG), destinado a empresas cuyas ventas anuales oscilen entre US\$ 3 y US\$ 30 millones.
- Se implementó un nuevo reglamento de Profos que permite extender hasta en dos años la duración de experiencias exitosas.
- Entró en operación el nuevo reglamento FAT que le otorga a las empresas beneficiarias una línea de subsidio anual por un total de 450 UF.

Respecto del Sence, el incremento presupuestario para 1999 en comparación con 1998 alcanza a 23,5%. Sus principales actividades se han centrado en mejorar los niveles de calificación de la mano de obra en áreas de mayor vulnerabilidad económica: reconversión laboral, reentrenamiento de trabajadores que perciben el salario mínimo y subsidios a la PYME.

En cuanto a la adecuación de productos financieros, a partir de 1999 se han implementado tres instrumentos:

- El Fondo de Garantía de Créditos a Exportadores no Tradicionales (Fogaex) que garantiza hasta el 50% de los créditos de capital de trabajo para la exportación otorgados por la banca privada;
- Una línea de crédito Corfo para la reprogramación de pasivos de PYME del orden de US\$ 20 millones, y
- La materialización de una línea de crédito BID-Corfo de US\$ 400 millones destinada a mantener una oferta de recursos de largo plazo para la PYME.

Por último, otras dos actividades importantes del PDC son la implementación del Programa de Producción Limpia, con una lógica de gestión ambiental preventiva, y el levantamiento del Catastro Nacional sobre Barreras Externas al Comercio en conjunto con el sector privado.

Como se puede apreciar, el espectro de operación del PDC es bastante amplio y diverso. Debido a ello, el PDC más que un programa sería un guía de política pública que contiene un conjunto de acuerdos y propuestas de desarrollo competitivo a cargo de otras instituciones públicas. En términos estrictos, el PDC no constituye una "institución" a cargo del desarrollo de la competitividad y tampoco cuenta con presupuesto para sus actividades. En la práctica, sus actividades están a cargo de un solo profesional del Ministerio de Economía, quien examina con cierta regularidad el estado de avance de las acciones acordadas por cada institución ejecutora. A juicio de uno de los entrevistados, y en virtud de lo estratégico que resulta el desarrollo de la competitividad para la economía chilena, serían insuficientes las horas profesionales dedicadas al control y evaluación de los acuerdos públicos tomados en el PDC.

En general, el PDC es un programa que no cuenta con la relevancia de agenda requerida, más bien es una instancia de política pública diluida por su amplio espectro de operación y que responde a un propósito reactivo y adaptativo a las normas de comercio internacional más que a un objetivo de carácter estratégico. Por lo mismo, el PDC pareciera tener un plazo definido para su término, el año 2003, cuando se termina con el levantamiento del reintegro exportador.

En lo que respecta a la visión regional del PDC, éste sería un programa de orden general y macro, que indirectamente tiene alcances regionales a través de los distintos acuerdos de adecuación de instrumentos con las instituciones ejecutoras. Pero más allá de ello, el PDC no muestra un énfasis del fomento de la competitividad territorial.

### **C. El Programa de Innovación Tecnológica**

En 1996 comenzó sus operaciones el PIT y en la actualidad articula cinco fondos, además de Fontec y Fondef: el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y el Fondo de Investigaciones Mineras (FIM). Hay que señalar que desde 1992, y con la intención de focalizar las acciones del PIT en el tema de innovación tecnológica, la coordinación de Fondecyt se transfirió a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt).

Dos de estos cinco fondos tienen una clara definición sectorial, el FIM y el FIA. El Fontec y el FDI son instrumentos horizontales sin una definición por sectores. El Fondef actúa con un criterio de selectividad en sectores de actividad económica y disciplinas científicas, pero dentro de esta definición de áreas opera con criterios de horizontalidad.

La misión institucional declarada por el PIT consiste en “impulsar el desarrollo de la innovación tecnológica en el sector productivo nacional, orientada a conformar un Sistema Nacional de Innovación, con una presencia significativa del sector privado y con un sector público modernizado”<sup>39</sup>.

El PIT es coordinado por una Secretaría Ejecutiva (Sepit), que básicamente desarrolla tres funciones: una función de red coordinadora y de evaluación de los diversos fondos tecnológicos, para lo cual integra los distintos consejos de los fondos tecnológicos y participa periódicamente en las sesiones de evaluación de los mismos. La Sepit también contribuye permanentemente a la discusión de la política tecnológica en Chile. Y por último, difunde el desarrollo de la innovación con la intención estratégica de situar esta materia en un contexto de relevancia para la agenda pública<sup>40</sup>.

Los fondos tecnológicos coordinados por el PIT muestran un modo interno de operación basado en lógicas de asignación por demanda; es decir, la asignación se realiza a través de criterios de política neutrales u horizontales donde los propios agentes del mercado ganan o pierden en el concurso por estos recursos de acuerdo con sus capacidades. Ello ha generado dinámicas concentradoras que ha tendido a favorecer a aquellos agentes económicos estructuralmente mejor consolidados. En relación con esto, la opinión de uno de los entrevistados señala que, en sus inicios, este modo de operación habría sido el correcto porque a principios de los '90 no había experiencia en la operación de este tipo de fondos. Ello permitió desarrollar un importante aprendizaje para los agentes públicos y privados. A la vez, y según el mismo entrevistado, en esos años tampoco se contaba con consensos políticos para operar con criterios de mayor selectividad.

De acuerdo con lo constatado en las entrevistas, en la actualidad existiría algún nivel de percepción de que ya habría transcurrido un período suficiente de aprendizaje institucional en la operación de los fondos tecnológicos a través de políticas neutrales, y que en alguna medida, ya se

<sup>39</sup> Extraído de la página web del PIT ([www.innovación.cl](http://www.innovación.cl)).

<sup>40</sup> Un producto importante de esta tercera función de difusión de la innovación que realiza la Sepit es su Revista *El Correo de la Innovación*, que a la fecha ya ha editado su séptimo número.

hace necesario otro modo de actuación complementario que amplíe la cobertura de estos instrumentos. Este modo de actuación complementario al horizontal conlleva el desafío de desarrollar formas de asignación de los recursos que den cuenta de la compleja y diversa estructura territorial y productiva del país, junto con abrir oportunidades para que participen aquellos agentes que no han vivido este proceso de aprendizaje y que difícilmente accederían debido a la neutralidad de la política.

Este tipo de observaciones hace un llamado a una mayor selectividad en los criterios de asignación que no se funda en principios paternalistas, sino que obedece a los desafíos de la complejidad de los escenarios contemporáneos; a la necesidad de discriminar positivamente y de equilibrar la igualdad de oportunidades; y de concebir a la competitividad chilena como un fenómeno sistémico que se construye a través de la articulación sinérgica de todas y cada una de sus partes, no sólo de algunas.

#### **D. El Foro de Desarrollo Productivo<sup>41</sup>**

El origen del Foro de Desarrollo Productivo (FDP) se remite al Acuerdo Marco suscrito entre trabajadores, empresarios y Estado a comienzos de los '90, con el propósito de articular las bases de un desarrollo más estable, equitativo y eficiente. En ese contexto, el segundo gobierno democrático (1994-2000) institucionalizó esta instancia de diálogo social y dio inicio al FDP en 1994.

Los objetivos estratégicos del FDP buscan contribuir al desarrollo de una cultura de la confianza entre los actores sociales, bajo un foco preferente de interacción con actores empresariales y laborales, además de concordar una visión compartida de país que se plasme en una estrategia de desarrollo consensuada en el ámbito económico-productivo<sup>42</sup>. Para cumplir ambos objetivos, la labor primordial del FDP es realizar la reunión cumbre anual donde participan los tres estamentos del Foro. Sobre la base de este encuentro anual, y a partir de los temas expuestos, se organizan comisiones de trabajo en temáticas específicas.

La orientación estratégica que describe la agenda de trabajo del FDP ha sido reflexionar sobre temas relevantes y permanentes relacionados con el futuro desarrollo nacional. Éstos se

---

<sup>41</sup> La base bibliográfica más importante de este acápite es Muñoz, O., *op. cit.* (1999<sup>a</sup>).

<sup>42</sup> Sin perjuicio de esta visión de estrategia en el ámbito económico y productivo, durante los últimos años este "proyecto país" ha venido incorporando las dimensiones laborales y sociales.

sintetizan en seis áreas de trabajo: las condiciones para el desarrollo competitivo, la integración social al desarrollo; la modernización de la empresa y las relaciones laborales; la modernización del Estado; la sustentabilidad ambiental del desarrollo, y la descentralización y desconcentración regional.

En lo que se refiere a las condiciones para el desarrollo competitivo, el resultado más concreto y tangible obtenido por el FDP fue la creación, en 1995, del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad y la instauración del Premio Nacional de la Calidad organizado por esta misma institución. Otra actividad importante ha sido la participación en las negociaciones para desmantelar el Reintegro Simplificado a las Exportaciones.

En la línea de trabajo referida a la integración social al desarrollo, a partir de la reunión anual cumbre de 1996 se logró impulsar la reforma al estatuto del Sence para facilitar a los jóvenes el acceso al trabajo. En este mismo ámbito, y a partir de la reunión cumbre de 1997, se constituyó una mesa de trabajo tripartita con la participación del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) con la intención de abordar el tema de la incorporación de la mujer al mercado laboral.

En el área de modernización empresarial y relaciones laborales, el FDP ha trabajado en conjunto con el Ministerio del Trabajo en talleres que buscan difundir experiencias que den cuenta de avances importantes en las relaciones entre la gerencia y los trabajadores.

En relación con la modernización del Estado, el FDP ha colaborado con el Comité de Modernización de la Gestión Pública en la formación de una agenda de trabajo. A partir de 1998, el FDP también ha participado en la discusión relativa a la modernización de la Fiscalía Nacional Económica.

Respecto de la sustentabilidad ambiental, se han sostenido reuniones que abordan este tema, pero los avances son menos claros y tangibles en comparación con las otras líneas de trabajo. Tanto el gobierno como los empresarios perciben que habría que contar con una estrategia consensuada sobre temas ambientales, que incluya la modernización de la institucionalidad pública, pero a la vez se reconoce que ello demandará un gran esfuerzo.

Por último, en la línea de trabajo de descentralización, se han realizado foros regionales cada dos años y sus dinámicas de trabajo son similares a la del nivel central. La diferencia estriba en que en el ámbito regional el diálogo se articula con los empresarios de la pequeña y mediana



empresa y con los gestores de empresas ligadas a los recursos naturales. En esta misma línea de trabajo, desde 1998 se realizan foros *clusters* para alguna actividad productiva en particular. A partir del mismo año también se organizaron foros comunales y provinciales de desarrollo productivo como instancias preparatorias a los foros regionales. Además, la Región de Valparaíso organizó recientemente un foro de desarrollo productivo de carácter fronterizo con Cuyo, la región contigua de Argentina.

Junto con estas seis áreas de trabajo, el FDP también ha implementado otra instancia de reflexión colectiva en torno a una visión estratégica de desarrollo nacional, materializada en la "Agenda 2010", instancia donde participan agentes de gobierno, dirigentes empresariales, líderes sindicales, parlamentarios y académicos.

No obstante, la actuación del FDP no ha estado exenta de dificultades. De acuerdo con la evaluación institucional realizada por Muñoz<sup>43</sup>, los problemas que afectan al FDP se pueden clasificar en tres tipos:

- La calidad de las relaciones que se da entre trabajadores y empresarios. Estos dos estamentos se percibirían uno al otro con evidentes dosis de desconfianza recíproca, que en parte ha socavado los espacios de diálogo que el Foro pretende desarrollar.
- Situaciones organizacionales internas de cada gremio y visiones particulares disímiles dentro del FDP. Los trabajadores esperan un diálogo donde primen temáticas contingentes y de corto plazo. Los empresarios demandan una conversación centrada en una agenda de trabajo de mediano y largo plazo. Esta diferencia de visiones también dificulta el entendimiento de los participantes y ha mermado los niveles de participación en los Foros.
- La falta de peso político y la ausencia de resoluciones vinculantes del FDP son dos factores que han generado una sensación en los participantes de que el diálogo en el interior del Foro sirve de poco. Por otra parte, la falta de perfil político y la escasa opinión pública son también elementos que han incidido en la baja trascendencia que se le asigna al FDP como instancia de diálogo social.

Tal vez la situación que mejor evidencia la falta de trascendencia que se le asigna al FDP es su dependencia institucional del Ministerio de Economía, lo que en la práctica lo cataloga como un

---

<sup>43</sup> Muñoz, O., *op. cit.* (1999).

actor de gobierno. Si bien su misión es políticamente "neutra" y se circunscribe a la articulación de conversaciones tripartitas, el FDP pertenece a la estructura organizativa del gobierno. Junto con ello, el FDP no tiene poder de decisión sobre las materias discutidas en las reuniones tripartitas, su función es proponer lineamientos estratégicos de largo plazo que permitan ir configurando una estrategia de país. Precisamente, el carácter neutral y propositivo que describe el quehacer del FDP en parte le ha quitado grados de legitimidad frente a trabajadores y empresarios.

Bajo este contexto y mirado desde una perspectiva regional, lo más probable es que los problemas que afectan al FDP en el ámbito central también se repliquen a nivel subnacional. Si bien el propósito de los Foros Regionales se funda en la idea de acordar visiones estratégicas regionales de desarrollo, cabe preguntarse por el alcance de estas propuestas en un contexto que centraliza las decisiones y en grado de legitimidad que tendrían los coordinadores regionales de los Foros.

## **2. EL ESTUDIO DE CASO DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN**

### **A. El Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, Fontec**

El fundamento teórico que da sentido al quehacer de Fontec es la existencia de imperfecciones en el mercado de tecnologías (externalidades y atributos de bien público). Por ello, la asignación de fondos privilegia el financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico que presentan tasas de retorno social mayores a las privadas.

El Fontec ha contado con una cantidad de recursos anuales del orden de los US\$ 15 millones durante los últimos tres años, y desde 1997 la demanda de proyectos habría aumentado en forma exponencial. La evaluación técnica de los proyectos que ingresan por ventanilla abierta la realiza un equipo formado por ocho los profesionales y un director ejecutivo. Éstos, de acuerdo con su especialización sectorial, filtran los proyectos al Consejo de Fontec que sesiona dos veces al mes, está integrado por representantes públicos y privados<sup>44</sup>, y decide los proyectos según restricciones técnicas y presupuestarias.

<sup>44</sup> El Consejo Fontec está integrado por un representante del Ministerio de Hacienda, dos de Corfo, uno del Ministerio de Economía, un académico, un representante de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), uno de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y otro de Conupia.

En regiones, los brazos institucionales de Fontec son las Direcciones Regionales de Corfo. Desde 1998 éstas poseen atribuciones desconcentradas en el manejo operacional de los proyectos presentados, pero la decisión financiera se materializa en la Región Metropolitana. En términos absolutos, la distribución territorial de los recursos Fontec muestra una elevada concentración en la Región Metropolitana (53,73%), seguida por la Región del Bío Bío (11,09%), Los Lagos (5,36%) y Valparaíso (4,87%).

Si la distribución de los recursos se corrige por la cantidad de empresas regionales la distribución territorial mejora, pero aún persiste una elevada dispersión regional<sup>45</sup>. La asignación media por empresa en la Región Metropolitana es superior al promedio nacional (\$ 203.739) y está por encima de casi todas las demás regiones. La excepción la constituyen las regiones de Aisén y Magallanes que ostentan una asignación media por empresa bastante más alta que la Metropolitana y que todas las demás regiones, y en gran medida se explica por la baja cantidad de empresas ubicadas en ambas regiones.

Las regiones del Bío Bío, Los Lagos y Valparaíso ocupan el segundo, tercer y cuarto lugar en la distribución absoluta de los recursos. Sus correspondientes asignaciones medias por empresa quedan por debajo de la asignación nacional promedio y significativamente lejos de la asignación media por empresa que recibe la Región Metropolitana. El caso más alejado de la asignación media de \$ 203.739 por empresa que recibe la Región Metropolitana lo evidencia Valparaíso, que percibe un monto promedio por empresa de \$ 70.615.

Los datos de distribución territorial de los recursos de Fontec evidencian una clara concentración y una manifiesta asimetría en su asignación. Lo más probable es que este patrón de distribución se explica a partir de un modo de asignación neutral que no considera ninguna medida de focalización. Si bien se ha dado un proceso de desconcentración regional en la administración de los proyectos Fontec, que en parte permite adaptar los métodos de decisión a las diversas realidades territoriales, la concentración de la decisión financiera hace perder sentido de pertinencia y particularidad que cada proyecto significa para cada territorio.

---

<sup>45</sup> *Los datos se corrigen por el total de empresas y no por el total de PYME, ya que la asignación de los recursos Fontec no discrimina por tamaño de empresa.*

## B. El Fondo de Desarrollo e Innovación

El Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) es la continuación del Fondo para Programas y Proyectos de Investigación de Servicio de Interés Público (Fonsip) creado en 1995. En ese año, con la intención de inducir eficiencia y competencia en los institutos tecnológicos Corfo, la operación del Fonsip sólo estuvo disponible para financiar a esos institutos. En 1996 se terminó con dicha exclusividad y se abrió el concurso nacional para los demás institutos y centros tecnológicos del país, se incorporó la modalidad de licitaciones temáticas y el fondo se integró al Programa de Innovación Tecnológica. En 1997 se redefinió su misión y ámbitos de acción y cambió su nombre a FDI.

La misión del FDI es “promover iniciativas que contribuyan a generar y gestionar procesos de innovación y cambio tecnológico en áreas de impacto estratégico del desarrollo económico y social del país”<sup>46</sup>. Para ello, opera con centros tecnológicos públicos y privados y cofinancia proyectos a través de cuatro líneas: fomento del desarrollo tecnológico; fomento a la transferencia, difusión y adaptación de nuevas tecnologías; apoyo al desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas, y apoyo al desarrollo de mercados.

La operación del FDI distingue dos modalidades: concursos de proyectos y licitaciones temáticas. Los concursos de proyectos son pluritemáticos y sin definición sectorial. En cambio, las licitaciones son monotemáticas y focalizadas en sectores productivos previamente definidos.

Según el impacto regional que alcanzan los proyectos financiados por el FDI, la distribución territorial es bastante dispersa. En las regiones del Bío Bío y Los Lagos los recursos FDI tienen un impacto cinco veces mayor que en la Región de Antofagasta, la región donde el impacto de los recursos FDI es de menor magnitud.

Además de Bío Bío y Los Lagos, las regiones del Maule, Aisén, Valparaíso y Metropolitana muestran una asignación por sobre el promedio de impacto regional de los recursos FDI. Las demás regiones se encuentran por debajo de esta línea promedio de impacto regional.

La distribución regional por ejecución de proyectos FDI muestra que la concentración de estos fondos resulta más que evidente. Los institutos tecnológicos ubicados en la Región Metropolitana aglutinan el 56,45% de la ejecución de los proyectos. Las regiones que más se acercan a la

---

<sup>46</sup> Sepit, *op. cit.* (1998).

cantidad de recursos que recibe dicha región son Bío Bío (9,79%), Los Lagos (8,12%), Aisén (6,57%) y Maule (5,58%). Las demás regiones no superan el 5% de participación en la ejecución de proyectos.

Esta elevada concentración en la ejecución de proyectos da bastantes luces respecto de la distribución de las capacidades de innovación tecnológica. Evidentemente, la Región Metropolitana concentra la mayor cantidad de estas capacidades y las demás regiones mostrarían un grado relativo de desarrollo significativamente menor<sup>47</sup>.

Pero más allá de esta concentración de capacidades de innovación tecnológica en la Región Metropolitana, la distribución observada también refleja una relación bastante asimétrica de las oportunidades. Básicamente, ello se debería a un estilo de política neutral y no discriminatoria en la asignación de recursos que ha concentrado las oportunidades en unos cuantos institutos tecnológicos que ya han aprendido a “concurrir”, no dejando espacio para el aprendizaje a los demás.

Si bien el FDI es un fondo que actúa mayormente a través de políticas horizontales y muy poco discriminatorias, una parte de sus recursos se ha asignado con criterios de focalización: focalización sectorial; focalización temática, que básicamente se estructura de acuerdo con problemas graves de ineficiencia de los mercados o en función algunos desafíos de competitividad<sup>48</sup>, y focalización territorial.

De acuerdo con lo señalado en las entrevistas, este modo de focalización representa alrededor del 10% de los recursos del FDI y se materializa a través de un proceso de discusión articulado con distintos actores políticos que deciden el sector, el ámbito temático o el territorio en donde se actuará con criterios de mayor selectividad. En relación con este último nivel de selectividad, el territorial, durante 1999 se llevó a cabo la primera experiencia de focalización regional para las zonas de Arica y de Lota-Arauco, en donde se aprobaron diez proyectos en total.

---

<sup>47</sup> Los datos entregados por el PIT señalan que de los 160 centros tecnológicos existentes en Chile, 71 están en la Región Metropolitana (44,4%); 20 en Los Lagos (12,5%); 19 en Bío Bío (11,9%); 14 en Valparaíso (8,8%); 10 en Antofagasta (6,3%); seis en Tarapacá, Maule y La Araucanía (3,8% para cada caso); cinco en Coquimbo (3,1%); dos en Magallanes (1,3%), y uno en Atacama (0,6%). Véase Revista *El Correo de la Innovación*, Nº 3, agosto-noviembre de 1997.

<sup>48</sup> Dos ejemplos de focalización temática son el financiamiento de proyectos destinados a darle solución al problema de la marea roja y el concurso de proyectos en el área de las tecnologías de información.

Para el FDI, este nivel de focalización territorial sería un modo de operación disímil y a contrapelo de las formas neutrales y horizontales de actuación que muestran la mayoría de las políticas y programas públicos en materia de competitividad y fomento productivo. En relación con ello, y de acuerdo con la opinión de un personero relacionado con el FDI, la focalización en la asignación de los fondos es un criterio de actuación que genera discrepancias. En el caso de las experiencias citadas, las reacciones de algunos intendentes de otras regiones y de personeros ligados a los institutos tecnológicos ubicados en la Región Metropolitana significaron más de alguna desavenencia.

### **C. El Programa Todo Chile, Oportunidades de Inversión Regional**

La génesis del Programa Todo Chile forma parte de la Política de Desarrollo Productivo Regional instaurada a partir de 1997 por el Ministerio de Economía. En ese contexto y desde 1998, la Corfo, en conjunto con ProChile, el Comité de Inversiones Extranjeras, los gremios empresariales (CPC y Sofofa) y los gobiernos regionales, desde 1998 han trabajado en su puesta en marcha con el propósito es descubrir las potencialidades productivas y las oportunidades de inversión de cada región, de modo de difundirlas tanto en el ámbito nacional como en el extranjero.

El Programa persigue tres objetivos: favorecer la relocalización en regiones de empresas ubicadas en la Región Metropolitana; atraer inversiones a regiones, tanto nacionales como extranjeras, y apoyar la expansión de negocios existentes en regiones.

Al interior de Corfo Todo Chile se considera un instrumento de política que estaba pendiente de abordar, ya que las actividades de fomento se habían concentrado en mejorar la base competitiva nacional, a partir de las actividades productivas ya existentes. Todo Chile, en cambio, busca desarrollar nuevas inversiones en regiones y con este fin, se ha venido articulando un diálogo con los gobiernos regionales y los gremios empresariales. Ya que uno de sus objetivos estratégicos es incorporar el tema del desarrollo productivo en las agendas de trabajo regionales, se ha acordado reservar una parte de los fondos FNDR.

Para Corfo Todo Chile forma parte de un nuevo diseño de instrumentos, que considera a las regiones como un lineamiento importante de política pública. Sus gestores estiman que el Programa se funda en el concepto de "querencia" local y dentro de una interrelación de individuo y región

en donde, supuestamente, se pueden ir desarrollando proyectos de desarrollo endógeno. Para uno de los entrevistados la base conceptual de Todo Chile va más allá de los fundamentos económicos y tendría mucho que ver con la implementación de proyectos que mejor se ajustan a las preferencias de las personas.

En relación con lo último, en las entrevistas se constató que un objetivo central es privilegiar la inversión en proyectos deseados por las comunidades que conforman el territorio, ya que si los individuos ven materializadas las ideas que “ellos mismos desean”, se logra comprometer a los agentes territoriales en un proyecto más sustentable y de largo plazo. En función de ello, se ha adoptado un estilo de conducción de política que privilegia el diálogo y la articulación de las ideas a través de las direcciones regionales de Corfo y los gobiernos regionales.

Actualmente, el Programa ya está institucionalizado, en plena fase de puesta en marcha y con la meta de canalizar cien proyectos de inversión. Hasta agosto de 1999 se habían recibido 40 proyectos y el 90% ha sido canalizado en Santiago. El propósito de mediano y largo plazo es que cada región sea capaz de atraer sus propias inversiones.

Si bien Todo Chile es un avance importante porque representa una nueva visión de política que focaliza sus acciones en función de criterios territoriales, el riesgo implícito radica en que se transforme en una política de promoción de “polos de desarrollo” sin articulaciones importantes en el territorio. La fortaleza y el sustento en el tiempo de un proceso de desarrollo requiere algo más que la inversión pura. Además del capital invertido en una actividad productiva, también se necesita un “ambiente” o un “entorno” lo suficientemente complejo para que el proceso de desarrollo adscrito al territorio persista en el tiempo<sup>49</sup>.

No obstante los riesgos y desafíos implícitos en la ejecución de Todo Chile, se constata que la visión del instrumento como su diseño operacional consideran a los territorios como objetos y sujetos de política pública.

---

<sup>49</sup> *Algunos de los factores más visibles que inciden en la escasez de derrames y de articulaciones territoriales son la existencia de un sistema tributario centralizado que impide la recaudación endógena de parte importante de los impuestos generados en el territorio; la constatación de lógicas decisionales privadas muy acordes con un sistema nacional centralizado de toma de decisiones, y las elevadas remesas de capital al extranjero que merman los procesos de reinversión regional.*

#### D. El Programa de Desarrollo del Cordero de Magallanes<sup>50</sup>

El Programa de Desarrollo del Cordero en Magallanes surgió al interior de Corfo como producto de una reflexión desarrollada respecto de la eficiencia y el impacto de los instrumentos horizontales en las regiones durante sus años de aplicación. Según lo señalado por los gestores del Programa, la competitividad es un proceso que se constituye a partir del desarrollo de un medio que la refuerza y la potencia. En tal sentido, la eficiencia de los instrumentos horizontales encontraría una importante limitación en la "calidad" de los entornos territoriales. Este sería un nuevo y muy reciente modo de intervención pública en el desarrollo productivo basado en los postulados teóricos "porterianos", que señalan a la competitividad como un fenómeno que surge a partir del fortalecimiento de los "diamantes competitivos".

Esta nueva experiencia de manejo de instrumentos Corfo sería un importante caso de focalización de recursos fundada en una visión sistémica de la competitividad. En este contexto, el Programa del Cordero en Magallanes es la primera experiencia piloto implementada por Corfo a partir de 1998 y tiene el objetivo explícito de fomentar el crecimiento económico desde una óptica sistémica y endógena.

El propósito del Programa es fomentar una red de empresas que conforman el sector ovino de Magallanes y se espera que ello conlleve una serie de externalidades positivas en el crecimiento y competitividad de toda la región. Por lo mismo, el Programa se basa en los principios de estrategia de desarrollo de *clusters* y a partir de las habilidades que la región tiene en la producción especializada del ovino.

La idea de implementar el Programa del Cordero en Magallanes surgió a partir de un taller prospectivo realizado con diversos actores regionales. Ahí se constató la necesidad de una forma complementaria de actuación pública que articulara las diversas demandas requeridas para el desarrollo sistémico del proyecto y que no alcanzaban a ser cubiertas por los instrumentos de fomento productivo existentes. En estricto rigor, desde la Corfo esta experiencia se concibe como una nueva forma de trabajo que se da a partir de los requerimientos de cada región y no de los instrumentos.

La Subgerencia de Programas de Desarrollo de Corfo trabaja en esta reciente modalidad de operación. Cuenta con los recursos técnicos para implementar otras experiencias de trabajo, pero

---

<sup>50</sup> Basado fundamentalmente en Corfo (1999).



no con los recursos financieros para solventar los gastos de articulación –fundamentalmente en recursos humanos– que no están cubiertos por la cartera de instrumentos de fomento productivo existente. Al respecto, los gestores del Programa han planteado la necesidad de un nuevo instrumento que apoye la gestión y las acciones complementarias que requiere esta modalidad de trabajo. Algunos de los aspectos más importantes que la operación de un Programa de Desarrollo como este necesita financiar son la formulación del mismo programa; horas hombres de gestores especializados, y acciones de articulación como seminarios, reuniones y viajes.

En síntesis, este Programa de Desarrollo muestra una iniciativa muy reciente de focalización de recursos en el ámbito territorial. Si bien no es una experiencia institucionalizada y aún no cuenta con recursos financieros para su desarrollo, sí se constató una considerable voluntad política en su trabajo. Esta constituye una medida autónoma que ha surgido en el interior de Corfo y que aún no se transforma en una política pública o en un instrumento de fomento competitivo territorial.

### **3. SÍNTESIS GENERAL**

Al indagar en las políticas públicas y en la institucionalidad relacionada con el fomento del desarrollo competitivo meso-microeconómico, ambos estudios de caso muestran una importante evidencia de desarrollo institucional durante el segundo período democrático de los '90, y un significativo avance en el fomento de la competitividad meso-micro.

Respecto del segundo objetivo que persigue conocer la visión (inclusión) territorial de estas políticas, se constata que los avances son menos claros y tienen distintos grados de alcance territorial, según su diseño y modo de operación.

La manera más adecuada de sistematizar este segundo nivel de análisis es mirar el siguiente cuadro, que muestra la intersección de dos variables de análisis: el marco de acción “más micro” o “más meso” de las políticas, programas o instrumentos, y el modo de operación “más neutral” “más focalizado” en relación con las regiones:

		MARCO DE ACCIÓN	
		MICRO	MESO
Modo de operación	Más neutralidad	PIT Fontec FDI FAT	PDC Foros
	Más focalización Territorial	Profos PDPR	P.D. Cordero Todo Chile

Se observa que la mayoría de los “instrumentos” (no los programas ni las políticas) se encuadran en un marco de acción preferentemente microeconómico y en la mayoría de los casos operan neutralmente: Fontec, FDI y PIT. Por su parte, los instrumentos FAT y Profos también actúan en un nivel micro, pero con un mayor grado de focalización territorial. La Política de Desarrollo Productivo Regional (PDPR) tal vez es el caso de mayor complejidad desde el punto de vista de su clasificación. Si bien por su concepción de política se clasifica como focalizada territorialmente, el modo de operación “cuasineutral” de algunos de sus instrumentos (FAT y Profos) le restan selectividad regional. Ello hace que sus medidas de acción, tanto en el plano micro como meso, incurran en un problema de indefinición de foco.

El Programa de Desarrollo de la Competitividad (PDC) se encuentra dentro de un marco de acción más general y meso, más bien inclinado hacia un nivel de acción macro y con modos de operación bastante neutrales. El Foro de Desarrollo Productivo, por naturaleza, sería una institución que funciona en un marco de acción mesoeconómico. En cuanto a su neutralidad o focalización territorial, las instancias regionales del Foro lo hacen clasificarse como focalizado territorialmente. No obstante, la falta de legitimidad política del FDP, además del contexto centralizado de la toma de decisiones donde se inserta, le restan énfasis territorial a su modo de operación.

Por último, los dos programas que mejor se ajustan a un marco de acción meso y a un modo de operación focalizado por territorio son Todo Chile y el Programa de Desarrollo del Cordero en Magallanes. En el primer caso habría una clara definición territorial, pero su especificidad hacia la atracción de inversiones le quita alcance mesoeconómico. El segundo, en cambio, sí tendría un marco de acción más meso.

Se puede apreciar que la mayor cantidad de recursos y de instrumentos mejor institucionalizados está dentro de la categoría de neutrales y de actuación microeconómica. En cambio, en los niveles de actuación más meso y de mayor focalización territorial se encontrarían aquellos programas y políticas menos institucionalizados y con menores recursos.

En resumen, hay un cierto grado de énfasis territorial –aunque incipiente y muy reciente– en el diseño y operación de las políticas e instrumentos públicos que se relacionan con el fomento de la competitividad a nivel meso-microeconómico.

En un análisis institucional, la Corfo mostraría un mayor potencial de desarrollo en el fomento de la competitividad territorial. Si bien en su interior priman los criterios de actuación neutrales que se dan partir de las fallas de mercado, desde 1997 operaría un incipiente giro estratégico en el manejo de sus instrumentos. Este nuevo estilo se basaría en la selectividad de instrumentos a aplicarse en las actividades productivas que demuestran un contexto de articulación público-privada que le dé mayor sustento a las políticas. Los programas Todo Chile y el Programa del Cordero en Magallanes serían una clara evidencia de ello. Aunque son experiencias de focalización territorial de baja significación, representan un avance importante en el reconocimiento de la diversidad territorial y la necesidad de asignarle un sentido territorial a la competitividad.

En general, la Corfo mostraría una estructura de funcionamiento y de gestión con mayor potencial de desarrollo de políticas de competitividad focalizadas con criterios territoriales, fundamentada en su arquitectura organizativa, que cuenta con brazos regionales profesionalmente estables y con un sedimento institucional de extensa data<sup>51</sup>. Así también, al interior de la propia institución se discutiría la eficiencia de las políticas neutrales y se estaría abriendo el espectro de evaluación hacia criterios de asignación más focalizados.

---

<sup>51</sup> *De acuerdo con Corfo, a inicios de los '90 el promedio de edad de los profesionales adscritos a regiones era de 50 años. Ello evidencia la larga data de la presencia institucional en dichos territorios.*

### III. CONSIDERACIONES FINALES

#### 1. POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

En general, el análisis realizado ha permitido observar un diseño y una implementación de políticas basados en un estilo “neutral” que privilegia resolver las insuficiencias del mercado a través de la intervención “técnica”. Si bien es un área atingente de intervención pública, no se pudo apreciar un modo de actuación que considere otros criterios de discernimiento más complejos, que se acomoden mejor a la diversidad territorial chilena, y que tomen en cuenta las diferentes “posiciones” estructurales desde donde compiten los territorios. No fue posible constatar una “apuesta” pública que dé cuenta de una visión de Estado que discrimine por el desarrollo territorial o sectorial.

Una posible hipótesis explicativa de esta falta de selectividad de las políticas públicas, tendría que ver con un exceso de tecnicismo y una falta de articulación político-social en la fase de implementación y ejecución de los instrumentos públicos. Si bien en su diseño éstos muestran altos niveles de eficiencia, a la hora de implementar políticas que quiebran el sentido neutral de asignación, se requiere un grado mayor de dedicación pública a la “negociación” con los diferentes actores que ven afectados sus intereses. Ello constituye un desafío no menor de la gestión pública en las tareas de articulación público-privadas y público-públicas que deben acompañar y complementar a la fase de diseño de las políticas públicas.

En lo que respecta a la institucionalidad mesoeconómica dedicada al fomento de la competitividad, se constató que ésta se encontraría en vías de desarrollo y que ha internalizado los desafíos de competitividad que se desprenden de la actual estrategia de desarrollo chilena. A su vez, esta institucionalidad mesoeconómica también ha percibido –aunque parcialmente– la relevancia estratégica de la dimensión territorial del desarrollo. No obstante en la práctica, la mayoría de los instrumentos y programas que actúan en esta dirección funcionan con estilos neutrales de conducción pública. Ello hace que los esfuerzos por la selectividad territorial tiendan a diluirse a la hora de asignar los recursos en el ámbito nacional.

Ahora bien, y si se pudiera calificar el carácter de la “tecnocracia” de los gobiernos democráticos de los ‘90, ésta no dejaría de mostrar una tendencia hacia el “conservadurismo” y al “consensualismo”. Dicho en otras palabras, en gran medida la ejecución de las políticas públicas en los ‘90 opera con criterios neutrales e imparciales, lo que en cierta forma limita el despliegue

de un sentido estratégico en la conducción del desarrollo. No se observó una “apuesta” explícita y más discrecional hacia algún sector estratégico o hacia algún territorio específico. Pareciera que la sombra de la imparcialidad y la comodidad que entrega el modo de asignación “eficiente” de los mercados simplifica la gestión pública y desconoce la diversidad como un reto de política pública que hay que enfrentar.

## **2. INTERNALIZAR EL DESAFÍO DE LA DIVERSIDAD TERRITORIAL**

La existencia de una estructura socioproductiva disímil y compleja a lo largo del territorio nacional significa que la gestión pública enfrenta el reto de internalizar esta heterogeneidad. Para ello hay que adaptar el diseño y la implementación de los instrumentos y las políticas públicas. Este reto que enfrenta la modernización de la gestión pública se podría descomponer en tres dimensiones:

- a. La diversidad estructural presiona por la superación del estilo neutral y horizontal que caracteriza a gran parte de las políticas y programas públicos, hacia otro complementario, más focalizado y adaptado a la heterogeneidad territorial. Si bien el estilo horizontal de conducción de políticas ha permitido desarrollar un proceso de aprendizaje durante la década de los '90, la diversidad y complejidad creciente que caracteriza al territorio chileno fuerza hacia una readaptación de las políticas públicas.
- b. Hacer frente al reto de la diversidad a través de políticas más focalizadas y adaptadas a las diferentes realidades territoriales trae aparejado otro desafío de gestión pública no menos relevante: incorporar la dimensión política en las fases de diseño y de implementación de los instrumentos públicos. Esto significa que el gestor de políticas públicas también debe tomar en cuenta la “negociación” política presente en mayor proporción al momento de actuar a través de políticas más selectivas, las que desatan una serie de reacciones y conflictos de orden político.
- c. Las políticas públicas selectivas representan un modo de actuación pública complementario a los estilos neutrales y horizontales, y es necesario distinguir niveles donde se puede intervenir con criterios de mayor selectividad:

- **Cómo intervenir:** las políticas públicas de competitividad territorial hacen un llamado a reconocer la diversidad de los escenarios del desarrollo actual. Implica la necesidad de hacer variar el estilo neutral que caracteriza en gran medida a las actuales políticas públicas por otros criterios de mayor selectividad.
- **Dónde intervenir:** de preferencia en las pequeñas y medianas empresas porque las diferencias de productividad en relación con las grandes son elevadas y, en general, en aquellos sectores productivos y/o territorios menos maduros que por su naturaleza les es más complejo acceder competitivamente a los instrumentos de carácter neutral.
- **Hasta dónde intervenir:** hasta el momento en que se desarrollen los procesos de aprendizaje interno que permitan prescindir de la colaboración del Estado. El modo de intervención que busca ayudar sin distorsionar es aquel capaz de generar el efecto *ratchet* mencionado por Hirschman. Esto significa que la intervención finaliza una vez que los procesos de aprendizaje adquieren una connotación de autovalencia.

### 3. LA ACTUAL ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

La discusión respecto de la competitividad y sus desafíos de política e institucionalidad pública estaría atravesada por un fenómeno de transición de estrategia de desarrollo nacional aún incompleta: desde una estrategia “desarrollista” hacia otra de apertura y de integración internacional todavía difusa e incompleta, que no se sabe claramente lo que es, pero a la vez es parte de lo que es.

Los desafíos más importantes de la actual estrategia de desarrollo chilena se encontrarían de preferencia en un nivel meso-microeconómico. En éste resulta perentorio una intervención estratégica, a través de una adecuada institucionalidad que estimule un crecimiento sobre bases competitivas sostenidas en el tiempo. Con ello se espera relevar el sentido de la coordinación social que implica acercar más al Estado a la sociedad a través de la articulación público-privada. En palabras del Banco Mundial, representa un espacio de “intervención dinámica” en el desarrollo que favorece la coordinación y aborda el problema de ausencia de mercados.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (1995). *Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones*, Documento Ilpes 95/28, Serie Ensayos.
- ALBURQUERQUE, F. (1996). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*, Estudios Regionales, N° 3 CEUR-UBB.
- ALVAREZ, C. (1993). "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena", en *Transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, Estudios e Informes de la Cepal, N° 84.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997). "¿Valieron la pena las reformas?", en *América Latina tras una década de reformas*, Informe del progreso económico y social en América Latina.
- BANCO MUNDIAL (1997). "Evolución del papel del Estado", capítulo 1, *Informe Anual de Desarrollo Mundial*.
- BENAVENTE, J., G. CRESPI, J. KATZ y G. STUMPO (1997). "Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial de América Latina", *Desarrollo Productivo*, N° 31, Cepal.
- BERVEJILLO, F. (1996). "Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial", Documento LC/IP/G.99, Ilpes/DPPR.
- BOBBIO, N. (1993). *Igualdad y Libertad*, Paidós ICE/UAB, Barcelona.
- BOISIER, S. (1995). "En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político", Documento LC/IP/G.91, Ilpes/DPPR.
- BOISIER, S. (1994). "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina", Documento LC/IP/G: 75, Ilpes/DPPR.
- CASTELLS, M. (1989). "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", Documento CPRD-C/97, Ilpes.
- CASTILLO, M. y R. ALVAREZ (1998). "El liderazgo en las grandes empresas en Chile", *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Wilson Peres (coordinador), Siglo XXI Editores.
- CATALÁN, C. (1997). "Pesimistas y optimistas: la contienda ante la sociedad mediática del futuro", Suplemento Artes y Letras, diario *El Mercurio*, 17 de agosto de 1997.
- CENTRO NACIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD (1998) *Informe de productividad N° 4*.

- CEPAL (1992). "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)". *El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*. Estudios e Informes de la Cepal, N° 86.
- CORFO (1999). *Programa de Desarrollo del Cordero de Magallanes: modernización del sector ovino de la XII región, desarrollo del cluster*.
- COSTA-FILHO, A. (1996). "Globalización e políticas regionais nacionais na América Latina: alguns pontos para debate", Documento LC/IP/G.100 Ilpes/DPPR.
- DÍAZ, A. (1995). *La industrialización chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*, Cepal.
- ESSER, KLAUS, WOLFGANG HILLEBRAND, DIRK MESSNER y JÖRG MEYER-STAMER (1996). "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la Cepal*, N° 59.
- GARRIDO, C. y W. PERES (1998). *Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa*, en Peres, W. (coordinador), op. cit.
- GUIMARÃES, R. (1997). "Globalización, actores sociales y democracia en América Latina", Documento LC/IP/G.111, Ilpes/DPPR.
- GUIMARÃES, R. (1997<sup>a</sup>). *Modernidad, medio ambiente y ética: los dilemas del mundo en desarrollo*, Documento LC/IP/G.114, Ilpes/DPPR.
- GUTIÉRREZ H. y C. ROJAS (1998). "La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización", Estudios Regionales N° 10, CEUR-UBB.
- HIRSCHMAN, A. (1994). "La conexión intermitente entre el proceso político y el económico", Estudios Públicos N° 56.
- HOFMANN, A. (1997). *Productividad total de los factores en Chile: una perspectiva comparativa*, Programa de Innovación Tecnológica.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (1995). *Encuesta de Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera*.
- KATZ, J. (1999). *Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuerzas y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa*, Serie Reformas Económicas, Cepal.
- LA SEGUNDA, martes 13 de julio de 1999.



- LABARCA, G. (1997). "Las políticas de desarrollo productivo en Chile", *Políticas de competitividad industrial, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Siglo XXI.
- LECHNER, N. (1997). "Tres formas de coordinación social", *Revista de la Cepal* N° 61.
- LIPIETZ, A. y D. Leborgne (1990). "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales", en Alburquerque, F., R. Jordán y C. de Mattos (Comp.) *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Ilpes/ONU, IEU/PUC, GEL, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (1998). *Programa de Desarrollo de la Competitividad-Chile 1998-2003*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (1998<sup>a</sup>). *Programa de Innovación Tecnológica*.
- Ministerio del Interior/Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1998). *Informe de competitividad regional 1997*.
- MONTERO, C. (1997). "El sistema productivo chileno ante los nuevos paradigmas de la competitividad", en Oscar Muñoz (Ed.), Editorial Universidad de Santiago.
- MONTERO, C. y P. MORRIS (1999). "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación", Documento presentado en el seminario internacional "Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización", organizado por el Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío Bío (CEUR) y el Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes); Concepción, 14 y 15 de enero de 1999.
- MUÑOZ, O. (1997). "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Oscar Muñoz (Ed.), Editorial Universidad de Santiago.
- MUÑOZ, O. (1999). *Estrategias de desarrollo en economías emergentes*, texto inédito realizado para el Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.
- MUÑOZ, O. (1999<sup>a</sup>). *Los actores sociales y el desarrollo productivo*, documento preparado para el taller "Presente y futuro de las relaciones público-privadas en Chile".
- PORTER, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara.

- RAMOS, J. (1996). "Política industrial y competitividad en economías abiertas", *Desarrollo Productivo* N° 34, Cepal.
- RAMOS, J. (1998). "Una estrategia a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales", Documento LC/R.1743/Rev. 1, Cepal.
- RICHARD, N. (1997). "Globalización e identidades culturales", Revista *El Canelo* N° 74.
- ROJAS, C. (1995). "El desarrollo después de la crisis del Estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile". Cuadernos del Ilpes, N° 41, Santiago de Chile.
- SCAPINI, J. C. (1998). "Globalización y desarrollo productivo regional", en IV Encuentro Nacional Programa Universidades Gobiernos Regionales, Valdivia 29 y 30 de octubre de 1998, Subdere, Ministerio del Interior.
- SCAPINI, J. C. (1999). "La política del desarrollo productivo y su relevancia territorial o local", borrador para la discusión.
- SCHUMPETER, J. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Aguilar, Madrid.
- SEPIT (1998). *Sistema de fondos tecnológicos*, catálogo editado por esa secretaría.
- STIGLITZ, J. (1992). *La Economía del Sector Público*, A. Bosch, Barcelona.
- TEUBAL, M. (1990). "Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológica: la aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado", Cuadernos de la Cepal, N° 63.
- TOMASSINI, L. (1992). "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Revista de Ciencia Política* Vol. XIV N° 1-2/1992, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## V. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

#### Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.  
*César Pastore Britos.*

#### Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).  
*Fernando Correa Alsina.*

#### Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.  
*Walter Orellana Rocha.*

#### Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.  
*Ramón Borges Méndez.*

#### Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.  
*Patricia Noda Vide.*

#### Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.  
*María Lila Iwasaki.*

#### Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?  
*Cristián Saieh Mena.*

#### Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.  
*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.  
*Soledad Ubilla.*

#### Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.  
*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.  
*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

#### Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.  
*Fernando Díaz Mujica.*

#### Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.  
*Liliana Cannobbio Flores.*

#### Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.  
*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.  
*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.  
*Julio Waldo López Aparicio.*

#### Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.  
*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.  
*Marvin Francisco Discua Singh.*

## PUBLICADOS EN 1998

### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

### Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

*Cecilia Mâ, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

### Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

### Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

### Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

### Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

### Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

### Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

### Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

### Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

### Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

## PUBLICADOS EN 1999

### Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

### Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

### Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Mâ Cárdenas.*

### Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

**PUBLICADOS EN 2000****Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA ( 1990 - 1997 )

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryám Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE ( 1983 - 1989 )

*Justo Tovar Mendoza.*

**Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso N° 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACION UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACION CHILENO

*Danae de los Ríos Escobar.*