

CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS.

Andrzej Dudzinski()*

Desde los años 1970 profundas transformaciones se llevaron a cabo en el modo de funcionamiento de la sociedad Chilena, y de su economía en particular. La política fundada principalmente en un levantamiento de restricciones y limitaciones, llevada a cabo con una óptica neo-liberal, produjo un cambio institucional que acompañó la puesta en marcha de una nueva dinámica económica tanto a nivel nacional como regional. A nivel del país apareció un nuevo modelo de desarrollo, con orientación pro-exportadora, que reemplazó el modelo tradicional de sustitución de importaciones. Si bien es cierto, a nivel nacional los efectos de este cambio de modelo, son ya ampliamente conocidos y discutidos, en el nivel regional los impactos de este proceso son menos conocidos.

En este contexto, el propósito del presente documento es presentar ciertos aspectos del desarrollo económico de la Región de Los Lagos en el último cuarto de siglo, vinculándolo con los cambios institucionales.

Antes de emprender esta tarea es necesario señalar la manera como entenderemos el concepto de instituciones, en general y en lo que toca al dominio económico. En el sentido más usual lo institucional es entendido como todo lo que corresponde al Estado y su organización. Sin embargo, considerando que la actividad social, y por lo tanto económica, está « encajada » en el marco institucional, el cual procura estabilidad

intertemporal e incentivos para emprender (o no) ciertas actividades, consideraremos que las instituciones pueden ser caracterizadas de manera más amplia.¹ De hecho, se va a suponer de manera general que son instituciones las reglas, sean formales-jurídicas o informales-culturales, así como las organizaciones que aseguran su buen funcionamiento. En este sentido lo estatal pertenece también al marco institucional; pero no de manera exclusiva.

Siguiendo este razonamiento se presentarán a continuación los rasgos generales de la evolución económica de la Xª Región en el largo plazo tratando, en segundo lugar, de ver algunos aspectos institucionales que han tenido influencia sobre el desarrollo local. Vamos a subrayar los movimientos de centralización y descentralización que condicionaron la apertura de la región y analizar en que medida los aspectos institucionales locales tendrían que ser modificados para ir influenciando de manera voluntaria el desarrollo regional.

(*) *Economista, Université des Sciences Sociales-Toulouse, Francia. Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto ECOS-CONICYT (C9/4H05). Desarrollado por el Dpto. de Cs. Soc. de la Univ. de Los Lagos y el GRAL, Univ. de Toulouse, Francia.*

I. Rasgos generales del desarrollo económico

Aunque la Región de Los Lagos es una de las más grandes de Chile en cuanto a superficie y población (en 1997 sobrepasaba el millón de personas), no pertenece al grupo de mas altos ingresos. En efecto, con un 7% de la población, la región proporciona el 4% del producto nacional. A mediados de los años noventa el producto interno bruto regional per capita equivalía al 70% del promedio nacional.

A pesar de los logros en el « desarrollo humano » - según el índice PNUD -, la región está ubicada en el penúltimo lugar en cuanto al nivel de desarrollo calculado con este mismo índice. Esta situación se debe al hecho de que la evolución de la producción en la Xª Región ha sido más lenta que el promedio chileno², y la aceleración del crecimiento económico a mediados de los años ochenta fue menor en la región que en el resto del país.

La transformación de las estructuras productivas fue relativamente lenta, aún así han habido diferencias en el crecimiento de los diversos sectores. Si se la compara a la tasa promedio de crecimiento para la región, la agricultura creció más lentamente. Al contrario, el alza de la producción del sector de la pesca fue muy rápida a partir de mediados de los ochenta, aunque con bastante fluctuaciones. El mismo fenómeno, aunque sin fluctuaciones, caracterizó a la industria manufacturera, con una tendencia a la moderación en las tasas de crecimiento.

En otros sectores la evolución de la producción fue muy diferenciada. Por ejemplo, después de un período de depresión muy fuerte, la construcción comenzó a crecer favorablemente desde 1985. En el caso de sectores como el transporte y comunicaciones, estos crecieron mas rápidamente que el producto regional, siguiendo la conjuntura general de la economía, mientras que el sector

comercio, siguió el mismo camino con tasas de crecimiento mas bajas. Finalmente, de manera extraña, la producción en el sector de la electricidad, gas y agua , se mantuvo desde el principio de los años setenta alrededor de un nivel constante, lo que se debe probablemente a una baja de las inversiones infraestructurales.

A pesar de un crecimiento mas lento de la agricultura, el sector agropecuario sigue siendo el más importante, empleando en 1996 un tercio de la mano de obra regional. Sin embargo, el crecimiento rápido de la pesca y , en particular del sector salmonero, han reducido el peso de la agricultura tradicional. Esta última está también evolucionando, con efectos de concentración. En este sentido, se destaca el caso de la producción de leche [TULET (1997)].

El desarrollo industrial está vinculado estrechamente con los cambios ocurridos en el sector agropecuario. El sector manufacturero, empleando un poco mas de 14% de la fuerza laboral, está dominado por las industrias de la rama « alimentación » (75% del empleo y del valor agregado industrial regional) y , en grado menor, por las que están vinculadas con la madera, asumiendo que el grado de transformación de esta última es muy bajo.

A pesar de una industrialización lenta pero progresiva la región demuestra una relativa debilidad económica. Como lo señalan BOISIER & LIRA (1995) , la Xª Región ha sido sometida a una transformación de la especialización productiva, de una manera atípica. El uso creciente de recursos naturales regionales no provocó un alza importante de la productividad, efecto entre otros, por el bajo valor agregado de la producción. El valor agregado industrial promedio para la región era, en 1990, inferior a la mitad del nacional, equivalente entonces a \$8.909.³ En la rama de elaboración del pescado, que contaba con más del tercio del empleo

industrial regional, el valor agregado por trabajador era inferior a \$2.000. En la pequeña industria (menos de 50 empleados) la situación era todavía peor, algunas de las empresas se encontraban al límite de la sobrevivencia, con menos de \$400.- de valor agregado por trabajador (oficialmente, según datos de la encuesta INE⁴). Las perspectivas de desarrollo de tales empresas son sumamente oscuras, el nivel de sus ingresos no les permite crecer. Independientemente de los posibles errores estadísticos, la tendencia es clara: el desarrollo de la Xª Región se ha hecho en tomo a un uso extensivo de los recursos naturales, sin mejoramiento notable de la tecnología a nivel regional, aún así, a nivel de ciertas empresas particulares se ha introducido tecnologías más « modernas ». Este sería el caso de la transformación de la leche o de la crianza de salmones.

Las exportaciones de la Región de Los Lagos del año 1996, según estadísticas de aduanas, reflejan los siguientes índices en sus estructuras productivas. Un 81,2% del valor de las exportaciones eran artículos alimenticios, principalmente productos de pescados frescos y transformados; 11,7% del total fueron exportaciones de madera. Dentro del 7% restante, los más importantes eran artículos de transporte (1,6%) o químicos (2,1%). En general, la mayor parte de las exportaciones eran artículos con poco valor agregado, lo que confirma la debilidad de la especialización regional.

Aún cuando las exportaciones representan el 4,9% del total nacional (761 millones de USD en 1996), una parte importante de la producción regional está destinada al mercado interno, local o nacional.⁵ Uno de los ejemplos más sobresalientes, en este caso, lo constituye la leche y la venta de ganado. Además, existen otros productos, como por ejemplo, el caso de la fruta cuya producción en su gran mayoría se destinan a otras regiones,

sirviendo a menudo de insumo para una producción más elaborada. El hecho de que la mayor parte de la producción regional está vinculada con el mercado interno, está confirmado, por la evolución de la economía regional que ha seguido muy de cerca la coyuntura nacional

II. Un desarrollo derivado del cambio institucional a nivel nacional.

Presentados estos rasgos generales de la evolución económica, es interesante precisar el contexto institucional en el cual este proceso ocurrió. De manera muy general se puede decir que este contexto ha sido determinado por los cambios políticos a nivel nacional, respecto de los cuales, la región fue reaccionando de manera pasiva

El cambio de « especialización » fue inducido por la « liberalización » a la cual ha sido sometido Chile. Sin embargo, es importante distinguir dos fases de este cambio institucional. Las llamaremos fase liberalizadora y fase estabilizadora. En efecto, en un primer período, después de 1975, la política seguida fue la de liberalización y apertura monetarista, sin voluntad de regular la marcha de la economía, de limitar la acción de actores económicos, de tomar decisiones de política económica que podrían ser interpretadas como resultantes de un proyecto estatal. Esta fase, fue más bien una desagregación de la antigua institucionalidad, limitando el papel estatal más allá de lo que se podría vincular con el alza del intervencionismo en los años 1970-73.

Desde el punto de vista del crecimiento de la economía, corresponde a una fase de recuperación con apertura, caracterizándose por su lento crecimiento, siendo el consumismo de las clases mejor situadas, parte de la base de evolución de esa coyuntura.

La crisis de 1982 puede ser considerada como el fin de la primera y principio de la segunda fase. En los años 1983-85 se cristaliza una visión prospectiva política pro-exportadora (inducida en gran parte por el FMI y las necesidades de desembolso de la deuda externa) y de estabilización de la esfera financiera, con la puesta en marcha del nuevo sistema de previsión y regulación de los bancos. Es en esta segunda fase que se va a producir el verdadero «despegue» de la economía chilena, ilustrado también por una aceleración del crecimiento de la Región de Los Lagos. En el mismo período aparece una actitud más favorable hacia los empresarios, sobre todo hacia las empresas pequeñas y medianas. Precisamente, a partir de la mitad de los años 80 se va a desarrollar rápidamente la actividad salmonífera en la Xª Región [ver ROSALES (1997)], constituyendo una base importante de las exportaciones locales.

Los años ochenta constituyen el período de construcción efectiva de un nuevo marco regulatorio de la economía chilena, en el cual se consolida el papel dominante de la esfera financiera, confirmando la reducción del papel del Estado en la producción y su evolución hacia «un Estado regulador» [MUÑOZ (1993)]. Como señala MELLER (1996) fue adoptada una estrategia de mercados libres con apertura externa e inversión privada. Esto significa, un cambio mayor en el entorno de las empresas y en sus reglas de funcionamiento.

Ahora, las empresas deben ser competitivas y rentables, sin garantía de parte del ente público y sin protección. Para esto se ha desregulado el mercado del trabajo abaratando el costo relativo de la mano de obra. De la misma manera, el Estado habiendo abandonado el control de precios dejó de ser una garantía de ingresos fijos, para ciertas categorías de productores.

Esto es lo que define el nuevo contexto de desarrollo de la región. La regulación salarial y fiscal está reemplazada por la regulación monetaria, dictando esta última las condiciones de la reproducción de la economía nacional y regional. El sistema bancario y las finanzas desintermediadas controlan en gran medida la repartición del ahorro de acuerdo con criterios de rentabilidad.

III. Centralización y Descentralización

El cambio institucional descrito arriba ha sido vinculado con una transformación de la estructura de poderes en cuanto al financiamiento de la actividad económica a nivel regional y de la influencia que tienen sobre ésta las autoridades locales. En el período de globalización y de apertura, la tendencia general es a la descentralización del poder estatal [MARCEL (1994)], en este sentido, las leyes de descentralización han trasladado una gran parte de las prerrogativas en materia social a las comunas, siendo estas beneficiarias de fondos transferidos por el Gobierno central, con los cuales, ellas tienen que asegurar las prestaciones básicas para la población residente, estando muy a menudo en competencia para recibir fondos con las ONG de carácter social.

A las regiones les atañe preocuparse principalmente por la actividad económica y el fomento de la producción, con una responsabilidad relativa en materias de desarrollo social y de inversiones públicas. Las decisiones vinculadas con estas últimas, son todavía relativamente centralizadas, sólo el 12% de las inversiones son realmente sometidas a decisión local, el resto continúa siendo decidido por las autoridades santiaguinas. Una de las características principales de estas inversiones es que no pueden ser destinadas de cualquier manera a las actividades directamente productivas de bienes o servicios transables, las cuales,

están vinculadas únicamente con las infraestructuras públicas.

Las empresas del sector público que aún permanecen en la Xª Región tienen una gravitación relativa. El fomento directo de las actividades productivas por parte de entidades fiscales es limitado. Por eso existen organismos para-fiscales, muy a menudo de status privado, dedicados al apoyo de actividades privadas, como es el caso de la Fundación Pro-Chile para las exportaciones. Su papel en la región fue importante para la promoción de la actividad salmonídea.

Es también el caso de organismos identificados más claramente con los poderes públicos como la CORFO, cuyas decisiones de apoyo a las actividades productivas, sobre todo en el fomento o introducción de nuevas tecnologías, es más descentralizado. Basta decir que el 75% de la asistencia técnica está subvencionado por este organismo con participación de los agentes del SERCOTEC - Servicio de Cooperación Técnica. Sin embargo, este organismo no puede otorgar directamente créditos a empresas privadas. Estas últimas, para obtener créditos subvencionados tienen que dirigirse al sistema privado de financiamiento, por intermedio del cual reciben los créditos, siendo sometidas a los criterios de rentabilidad usados en estas instituciones.

Esto pone de relieve el papel del sistema bancario para el financiamiento de las actividades económicas. Al lado del autofinanciamiento y de las inversiones extranjeras, relacionadas con grandes proyectos, es la única fuente de acceso a recursos económicos para el levantamiento de proyectos productivos locales.

¿Qué tipo de proyectos son financiados por los Bancos?⁵ En Osorno,

la mayoría de los proyectos financiados se encuentran en el sector agrícola de preferencia actividades vinculadas con la leche. Este perfil se puede entender mejor si se sabe que la rama de transformación de la leche está dominada por grandes empresas, también transnacionales, que constituyen un mercado para esta producción.

Sin embargo, se nota una gran resistencia al financiamiento de proyectos innovadores, considerando que aproximadamente un 80% de los nuevos proyectos fracasan. Los créditos otorgados están en función de la capacidad de ventas, lo que significa que las empresas pequeñas o muy pequeñas tienen mucha dificultad para obtener préstamos.

A nivel local, los bancos quieren eliminar al máximo el factor riesgo y toman muchas precauciones en la financiación de las inversiones, sobre todo cuando se estima que en la actividad agrícola (principal actividad de la región) existe una falta de visibilidad en cuanto al desarrollo a más largo plazo.⁽⁷⁾

Falta añadir, que no existen ya bancos regionales, vinculados directamente con la economía local. Esto por capitalización insuficiente. Además, las decisiones relacionadas con los préstamos más importantes están tomadas en las oficinas centrales, o sea en Santiago. A menudo también, los créditos importantes para inversiones se contratan directamente en la capital.

Resulta en consecuencia, a partir de las observaciones hechas, que las finanzas locales son de corto plazo, vinculadas con un aparato bancario que ha pasado por un período de concentración y que ahora está dirigido desde Santiago.

Colocaciones Xª Región por actividad económica (*)

(en % del total regional)

Actividad	1989	II/1997
Silvoagropecuaria, infraestructura predial y pesca	49,2	22
Minas y canteras	0,3	0,2
Industrias manufactureras	8,8	5,2
Electricidad, gas y agua	0,1	1,1
Construcción	1,2	8,0
Comercio	14,6	13,1
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	6,7	5,8
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios	2,1	6,9
Servicios comunales, sociales y personales	7,2	6,4
Créditos de consumo	7,7	20,3
Crédito para la vivienda	2,1	11,0
Total	100	100

(*)Elaboración del autor.

El cuadro que precede permite completar esta imagen de las finanzas regionales. Es sintomático que la parte de las colocaciones destinadas al sector principal de la zona, el agropecuario, ha bajado hasta menos de un cuarto del total. También se ha reducido la parte de la industria. De manera más general, en el total de las colocaciones ha sido reducida la parte del sector productivo y aumentado muy fuertemente el crédito que financia la demanda de los individuos: el crédito de consumo y para la vivienda. Los cambios ocurridos han provocado un desplazamiento hacia el crédito de corto plazo

Resumiendo lo presentado se puede concluir que la Xª Región está sometida a dos movimientos en realidad opuestos, una dinámica descentralizadora en cuanto a las responsabilidades públicas, una centralización, sometida a criterios internacionales, a nivel del

financiamiento privado de la economía. Es sintomático que, aún en el nuevo contexto, las decisiones importantes de inversión productiva son las que se toman afuera de la región. Este es naturalmente también el caso de las inversiones extranjeras destinadas a desarrollar la transformación local de la madera.

La concentración del capital bancario ha sido muy importante, favoreciendo a la Región Metropolitana. Esta contaba con 82,4% de las colocaciones del país [DAHER (1995)]. De la misma manera, los cambios ocurridos en el sistema de previsión social tampoco han favorecido la Xª Región. Las AFP colocan los fondos en grandes empresas, en grupos, que no están prácticamente representados en esta región. Esto puede ser interpretado de manera positiva, en el siguiente sentido: a largo plazo la población de la región va sacar beneficio obteniendo ingresos provenientes de

riqueza creada fuera de la región. Sin embargo, hay que señalar que este ahorro no va a beneficiar a mediano plazo al desarrollo regional desde el punto de vista productivo.

IV. ¿ Desarrollo regional : mediatización nacional de la globalización e instituciones locales?

Los cambios institucionales contemporáneos están a menudo vinculados con los procesos de globalización. Estos son caracterizados fundamentalmente por una explosión de los flujos informativos a nivel internacional y una integración de la esfera financiera, que va en paralelo con un aumento de la importancia de las empresas multinacionales. Tomando estos criterios en cuenta, no se evidencia claramente que la Xª Región esté sometida a un proceso de globalización directo. El aumento de las exportaciones, característico para todo Chile, no puede ser considerado como una medida de la globalización.⁸ La producción agrícola, y en particular lechera, ha sido poco expuesta a la influencia de los mercados extranjeros, estando este tipo de producción localizado cerca de los lugares de consumo, más aún considerando que una gran parte de su transformación esta en manos de grandes empresas. La ganadería, otra actividad importante en la región, aún presenta un nivel de desconfianza en relación a los procesos de apertura externa.

El cambio institucional señalado ha sometido a la región a una globalización mediatizada por el centro, o sea por Santiago. En efecto, los centros de decisión financieros han sido centralizados, su funcionamiento sometido a criterios vinculados con lo que se ha dado en llamar « los mercados financieros internacionales ».⁹ En este sentido, se persive a la globalización, como aquellas inversiones financieras sometidas a criterios ajenos a la región. A nivel regional, la globalización no se puede considerar como adquirida, ya que la región no está vinculada directamente,

desde el punto de vista de la regulación de la actividad económica, con las fuentes extranjeras de información. Además, las reacciones de la pequeña industria [DELER (1997)] muestran que las instituciones informales de funcionamiento de la economía regional no han pasado las fronteras del territorio local.

De la misma manera se ha reducido muy poco la centralización de las decisiones de inversión pública, aún cuando este proceso está avanzando. Pero esto no tiene mucho que ver con la globalización sino que está ha influenciado las políticas estatales y la manera de enfocar el papel del Estado. Pero esto podría haber sido también una verdad vinculada con la expansión de las ideas neo-liberales sin necesariamente resultar de la apertura-globalización. Del mismo modo, la estrategia pro-exportadora es una estrategia diferente de la anterior, pero no resulta necesariamente de la exposición externa de la economía.

La observación de la evolución económica sugiere que es justamente la puesta en marcha de una política voluntarista pro-exportadora a nivel nacional, el elemento detonador para el desarrollo de ciertas producciones como la salmonídea. Sin embargo, fueron las nuevas condiciones institucionales las que decidieron el tipo de actividades y sus características económicas. De este punto de vista no se puede decir que la Región fue favorecida, dado que, la evolución de las ramas y las estructuras productivas poco novedosa, estuvo basada principalmente, como se ha señalado, en el uso de recursos naturales.

V. Una Institucionalidad Regional de apoyo al desarrollo.

La evolución de la economía de la Región de Los Lagos se ha hecho de acuerdo con los principios impuestos por los cambios institucionales. Estos han puesto de relieve las ventajas comparativas existentes. Haciendo uso de factores extensivos de desarrollo, esta

política no ha generado una gran diversificación real de la economía. Este tipo de evolución, aún cuando ha permitido el crecimiento de ciertas producciones, no garantiza un desarrollo autosostenido de la región. Por una parte, porque los límites que aparecen al usar recursos naturales pueden frenar el crecimiento de la producción, por otra parte, porque no se ha garantizado un mejoramiento de la calidad de la economía, siendo muy débiles las perspectivas de mejoramiento de la productividad.

Tal vez, las « ventajas naturales » que tiene la región han sido en gran parte saturadas. Se puede concluir que sería necesaria una política voluntarista regional para contrarrestar los efectos negativos que sobre la productividad presentan o provocan las condiciones impuestas por el cambio institucional a nivel nacional. Esto implicaría el nacimiento de instituciones locales que incitarían a diversificar las estructuras productivas y a incorporar nuevas tecnologías. En este último caso, hay que hacer la diferencia entre el mejoramiento de las ramas tradicionales, que integrarían técnicas más modernas, y un despliegue productivo a otras actividades. El primer caso sería el de la piscicultura, que tiene ya una « base » científica regional, en parte en la Universidad de Los Lagos, pero además se debe hacer extensiva, la creación de estas instituciones, para el caso de la agricultura, como también a las ramas vinculadas a la madera. El intento de diversificar la producción tendría que estar basado en una construcción y ampliación de ventajas regionales. Por eso es imprescindible institucionalizar a nivel regional un mecanismo de adquisición de tecnologías , « a la japonesa »¹⁰ y generar garantías de riesgo para emprender nuevas actividades.

El programa regional de desarrollo, considera el problema de las técnicas y señala la necesidad de mejoramiento tecnológico, de apoyo a la actividad innovadora. Sin embargo, esto necesita la creación de condiciones propicias a esta

propagación, que incluya su expresión no solo en un organismo necesariamente estatal. El lado técnico de la importación de tecnología puede ser concebido de manera relativamente sencilla. Pero la existencia de tal organismo no es suficiente si no se resuelven dos problemas fundamentales: el primero, está vinculado con el financiamiento de las actividades innovadoras, el segundo, con la definición de las prioridades, de los tipos de actividades que se quiere apoyar.

El primero de estos problemas, resulta de la manera descrita anteriormente, según la cual se procura medios para inversiones. Como lo hemos visto, aún el apoyo de la CORFO está mediatizado por el sistema bancario, lo que se supone, tiene como objetivo permitir el rechazo de proyectos no rentables. Sin embargo, los criterios bancarios son de corto, a lo más de mediano plazo. El riesgo es importante. Además los proyectos mas grandes necesitan aceptación metropolitana. La manera en la cual están organizadas las finanzas regionales no garantiza en realidad una coherencia regional de las inversiones, con una lógica de desarrollo local que permita un crecimiento autosostenido. En este sentido, los proyectos de inversiones públicas, presentados a nivel de región, no contradicen esta lógica de valorización del capital según criterios definidos afuera. Ellos entran en esta lógica para permitirlos. Esto es imprescindible del punto de vista de las condiciones de inversión del capital. ¿Pero es esto suficiente ? Si se enfocan las necesidades regionales, y se contrastan con las experiencias de las últimas décadas en esta materia , se concluye que no son suficientes.

El segundo problema, está vinculado con la existencia de un verdadero proyecto regional. La necesidad de concebir tal proyecto ha sido ya señalado por varios autores [véase por ejemplo BOISIER (1997)]. Este proyecto, además de formular generalidades debería también concretizar una reflexión sobre las

ramas y las actividades que tendrían que beneficiarse de un apoyo en la propia región.

La formulación de este proyecto y su puesta en marcha no tienen que ser necesariamente hechos por la autoridad pública regional, sino con participación de ésta y de representantes del sector productivo privado y representantes de fuerzas sociales locales. Una nueva institucionalidad de carácter local tendría que poner de pie a nivel regional las sinergias que han existido a nivel nacional en muchos países entre lo público y lo privado.¹¹ Es necesario desprenderse de la dicotomía que consiste en ubicar en lo público lo social y en lo privado lo que es económico, o bien en lo público lo territorial y en lo privado lo eficiente. La eficiencia económica, la rentabilidad de la producción es función del territorio y está enmarcada en lo social (como por ejemplo el problema de la formación). Estos aspectos no pueden ser separados como lo quisiera una cierta lógica neo-liberal. El desarrollo regional pasa entonces por una coordinación (que no sea subrogación) entre diversos actores y sectores. Esto es necesario no solamente para estimular proyectos, sino también para hacerlos compatibles entre sí. Varios autores que han estudiado la realidad local subrayan las contradicciones territoriales entre varias actividades, como piscicultura y turismo o piscicultura y papelerías. Es necesario en este caso la puesta en marcha de reglas y organismos que puedan gestionar los conflictos, en el sentido amplio de la palabra, incluyendo los que tocan a contradicciones entre localidades.¹²

Tal institucionalidad tendría también que crear las condiciones para adaptar a las necesidades de nivel regional al entorno macroeconómico determinado por las reglas « nacionales », incluyendo la institucionalidad financiera. Por una parte, es necesaria una actividad de representación de los intereses regionales en una situación en la cual las reglas de competitividad impuestas centralmente,

entre otras, las que están vinculadas con la apertura de la economía, puedan favorecer o no a la región. Tal actividad, que haría convergentes los intereses regionales y nacionales, tiene que tener fuentes ' particulares. Dificilmente se observa los agentes locales del Estado defender en las estructuras actuales los intereses locales por actividad de « lobbying »¹³

Una de las debilidades señaladas previamente es la que resulta de una insuficiente integración de la innovación tecnológica. Los cambios discutidos no la han favorecido a nivel regional. Sin embargo, la integración del progreso técnico es el único camino para desarrollar actividades productivas que sean competitivas y proveedoras de riqueza. En el caso regional, no se puede contar con una gestación tecnológica *ab nihilo*. Es necesario en esta situación desarrollar tecnologías basadas en sinergias territoriales, las únicas que están al alcance de las decisiones descentralizadas [BELLET (1995)]. La institucionalidad local tiene entonces que favorecer este tipo de integración, en un contexto de consenso y uso de las potencialidades locales. Las asociaciones de productores ya existentes deberían involucrarse más en este proceso y el diálogo entre ellas y el poder regional debe ser ampliado.

Este enfoque nos lleva a un problema general mas importante. ¿qué instituciones pueden asegurar un desarrollo sostenible de la región? La evolución de las reglas macroeconómicas hace depender la región más y más de decisiones vinculadas con el financiamiento de las inversiones privadas, sobre todo las de mayor importancia, por centros ajenos a la región, de acuerdo con criterios de rentabilidad general. Lo principal en este contexto sería crear condiciones para un rendimiento suficiente de capital a nivel regional. La argumentación mas común al respecto es decir que las autoridades públicas tienen que crear las condiciones de valorización

de capital por inversiones en infraestructuras que tengan rendimientos externos positivos y por lo tanto creen condiciones de costos compatibles con las reglas enunciadas de este modo. Sin embargo, esto es una condición necesaria, pero no suficiente para ejercer esta atracción. De acuerdo con un proyecto regional, es necesario estimular la actividad directamente productiva proporcionando recursos que serían valorados a nivel local, en condiciones que no corresponden a los criterios generales.

Las instituciones locales tendrían que incentivar y apoyar tales actividades. De hecho, la puesta en marcha de proyectos que corresponden a reglas ajenas, si es compatible con un cierto tipo de integración no garantiza la coherencia de un proyecto regional de reproducción y de desarrollo. Por esto sería necesario levantar instituciones de apoyo a proyectos productivos complementarios del punto de vista regional, que respeten la regla general de valorización de capital y por los cuales los recursos obtenidos serían reintegrados al aparato productivo local.

V. Conclusiones.

Los cambios institucionales que afectaron a la Región de Los Lagos, si bien han conducido a explotar ciertas ventajas locales, no han favorecido su economía de manera particular con respecto a otras regiones de Chile. La especialización basada en ventajas comparativas regionales y uso de recursos naturales poco transformados no garantiza una diversificación de la economía regional de acuerdo con los intereses de desarrollo, de una reproducción sostenida a largo plazo.

Las modificaciones que se deberían aportar tendrían que permitir la construcción de una economía con dinámica propia en este entorno modificado. El sistema institucional regional tendría que ser pensado para

corregir las debilidades del desarrollo local. Articulándolos de manera más autónoma con respecto al resto del país, es necesario poner de pie instituciones que integren a la región resolviendo varios problemas de largo alcance :

- el de la aceptación de un proyecto regional dentro del marco nacional,

- el de la gestión de los conflictos de intereses locales,

- el de la promoción de los intereses regionales a nivel nacional e internacional en situación de apertura económica,

- el de estimular las actividades tecnológicamente integradas y proveedoras de valor agregado,

- el de proporcionar recursos a actividades que correspondan a las exigencias locales y que creen el anclaje necesario para un aumento de la riqueza local.

Los últimos puntos, son tanto más importantes si se toma en cuenta el hecho de que en la región no hay reservas particulares de mano de obra que puedan, a más largo plazo, favorecer la región con una instalación de producciones basadas en trabajo no calificado pero barato. Esto significa, que sería tanto más importante integrar al aparato productivo regional actividades de alto contenido tecnológico.

Lo principal es crear incentivos y medios para un desarrollo a largo plazo centrado en las prioridades locales, sin perder de vista la necesidad de su articulación al entorno nacional. Hay que subrayar que esta acción tiene que ser complementaria con lo emprendido por los organismos públicos, los cuales tienen un programa importante en materia de infraestructuras y educación. Sin embargo, es necesario crear este complemento en el ámbito regional para crear todas las condiciones del desarrollo, estimulando una iniciativa local y proporcionando medios para realizarlos.

REFERENCIAS:

- 1) No es el lugar aquí para discutir la « substancia » de las instituciones, pero la mayoría de los autores considera las instituciones económicas bajo aspectos muchos más amplios que el puro aspecto fiscal. Se puede consultar al respecto NORTH (1990) o BOYER & SAILLARD (1995)
- 2) Los datos en los cuáles están basados estos comentarios provienen, en su mayor parte, del compendio estadístico editado por CIEPLAN (1995) e INE (1997).
- 3) Las cifras citadas resultan de cálculos hechos en base a los resultados de la encuesta INE de 1990. Han sido presentadas por parte en DUDZINSKI (1997).
- 4) Sería necesario comprobar estos datos que indicarían una remuneración sumamente baja.
- 5) Las estadísticas aduaneras regionales no toman en cuenta los productos despachados al extranjero por agentes comerciales o empresas residentes en otras regiones.
- 6) Esta parte está basada en informaciones proporcionadas por el representante de uno de los grandes bancos residente en la Xª Región.
- 7) Este problema toca también a los criadores y a la producción de carne, las condiciones de una competencia con Argentina son aún desconocidas.
- 8) Los « tigres asiáticos », Korea en particular, han aumentado de manera muy importante sus exportaciones sin exposición de la economía a la competencia internacional, sin hablar de China - un país que ha aumentado su participación en el comercio mundial a más del 2% !
- 9) La regulación de la actividad financiera de los años ochenta tuvo, sin embargo, como objetivo de limitar la volatilidad inducida por esta influencia.
- 10) Desde el siglo XIX el Estado japonés ha fomentado de manera muy intensa la adaptación de técnicas extranjeras en la economía haciendo, entre otras cosas, venir ingenieros de países europeos y de EEUU.
- 11) Para una visión completa del papel del Estado en diferentes países se puede consultar HA-JOON & ROWTHORNE (1995).
- 12) Como es el caso por ejemplo con el « separatismo valdiviano ».
- 13) Una actividad de "lobbying" que representa no solamente industrias particulares sino también regiones, es considerada como normal en Estados Unidos y, sobre todo, en la Unión Europea.

Bibliografía

- BELLET M. (1995) - Les fondements d'une politique technologique territorialisée : une tentative de délimitation - in : HAUDEVILLE B., HERAUD J-A. & HUMBERT M. - Technologie et performances économiques - Económica, Paris.
- BOISIER S. & LIRA L. (1995) - El subdesarrollo comienza al Sur - Documento ILPES, CEPAL, Santiago.
- BOISIER S. (1997) - El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial - Revista EURE, N° 69, Julio.
- BOYER R. & SAILLARD Y. (1995) - Théorie de la régulation. L'état des savoirs - La Découverte, Paris.
- CIEPLAN (1995) - Evolución del producto por regiones 1960-1992, Santiago.
- DAHER A. (1995) - Territorios del capital bancario y previsional en Chile - Doc. Anal. de Geografía - Universidad Autónoma, Barcelona.
- DELER J-Y. (1997) - Les petits industriels chiliens sont-ils intégrés au marché mondial ? - L'ordinaire Latinoaméricain, N° 168, Université de Toulouse-le-Mirail.
- DUDZINSKI A. (1997) - Apuntes sobre la Región de Los Lagos : estructura económica y algunos problemas para el futuro - L'ordinaire latinoaméricain, N° 168, Université de Toulouse-le-Mirail.
- HA-JOON C. & ROWTHORNE R. (1995) - The Role of the State in Economic Change - Clarendon Press, Oxford.
- INE (1997) - Compendio Estadístico 1997 - Instituto Nacional de Estadísticas - Santiago.
- MARCEL M. (1994) - Decentralization and Development : The Chilean Experience - in : RANIS G. /ed./ - En Route to Modern Economic Growth. Latin America In The 1990s - John Hopkins UP.
- MUÑOZ O. (1993) - Hacia el Estado regulador - CIEPLAN, Santiago.
- NORTH, D. (1990) - Institutions, Institutional Change and Economic Performance - Cambridge University Press, Cambridge Mass.
- ROSALES C. (1997) - La interacción espacial : base de la actividad salmonídea exportadora en la X Región de Los Lagos - Revista LIDER N° 4, Universidad de Los Lagos, Osorno.
- TULET J.C. (1997) - Crecimiento diferenciado en la producción y transformación lechera - L'ordinaire latinoaméricain, N° 168, Université de Toulouse-le-Mirail.