



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

TODA LA RENTA SE DESVANECE EN EL AIRE

Una crítica desde la economía clásica y la sociología a las
políticas de desarrollo productivo territorial (1990-2015)
El caso de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

FRANCISCO JAVIER DURÁN DEL FIERRO

PROFESOR GUÍA:

MANUEL RIESCO LARRAÍN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

GUILLERMO CAMPERO QUIROGA
MARCELO MORALES JELDES

Este trabajo ha sido auspiciado por:
BECA CONICYT MAGÍSTER NACIONAL 2013
SANTIAGO DE CHILE
2015

RESUMEN DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE:

Magister en Gestión y Políticas Públicas

POR: Francisco Javier Durán del Fierro

FECHA: 19/09/2015

PROFESOR GUÍA: Manuel Riesco Larraín

TODA LA RENTA SE DESVANCE EN EL AIRE

El proyecto modernizador aplicado en Chile durante las últimas décadas ha consolidado una estructura productiva preponderantemente rentista, dependiente de los ciclos del precio de las materias primas y de mercados altamente concentrados y, además, una estructura social con escasa cohesión, fenómenos que por cierto se han constituido como uno de los principales obstáculos para cumplir con el desafío de la transformación productiva a través del conocimiento y la innovación. El aspecto territorial de este fenómeno es particularmente relevante en el contexto de una estrategia de desarrollo que ha tenido resultados heterogéneos y dispares en este nivel. Esto se expresa claramente en las iniciativas que se han llevado a cabo en las regiones del país, que han buscado implantar mecanismos público-privado, en respuesta a las fases más avanzadas de diseño institucional y a las exigencias de los nuevos enfoques de las políticas orientadas al desarrollo regional.

A partir de este nuevo ciclo del proceso de descentralización, que modifica la interrelación entre los principales actores territoriales, la investigación identifica las principales barreras que impiden o retrasan la transformación productiva a nivel territorial, especialmente al considerar las nuevas facetas de la descentralización en el ámbito político-institucional. Para esto, se consideran los casos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de las regiones de Valparaíso y Coquimbo en función de dos criterios: territorios que presentan al mismo tiempo una escasa – o adecuada – diversificación productiva, por una parte, y capital social, por otra. A partir de esto, se realiza una aproximación teórica y conceptual desde dos campos disciplinares, esto es, la economía y la sociología, a fin de incorporar una mirada holística al desarrollo productivo territorial. De forma complementaria, se recogen las voces y opiniones de expertos y de los principales actores regionales vinculados a la materia.

En virtud del análisis realizado, esta investigación evidencia que los factores económicos y sociales son fundamentales para entender el éxito o fracaso de una política de desarrollo productivo a nivel territorial, siendo el factor institucional insuficiente para explicar esto de forma integral. Así, al predominar una estructura rentista, los resultados de las políticas de desarrollo productivo, incluyendo las que promueven la innovación, resultan limitados en la medida que se enfocan en “hacer más de lo mismo pero mejor” y, a su vez, terminan por distorsionar las instancias de articulación público-privada al establecer posiciones de poder muy dispares entre los participantes. Por otra parte, las agencias regionales de desarrollo productivo, que se implementaron básicamente para reducir los costos de transacción, no han logrado revertir la falta de confianza – que en realidad es de cohesión social – entre los actores territoriales, lo que afecta finalmente a la articulación que promueven y al liderazgo que pueden ejercer.

Sin embargo, lo anterior no significa que exista una relación directa entre diversificación productiva, capital social y articulación público-privada: lo que existe más bien es una reconfiguración de los objetivos y acciones de las agencias que realizan esta articulación a propósito del grado de presencia – y profundidad – de los otros dos factores.

Frente a ello, se concluye que es esencial el proceso que fortalece las capacidades endógenas de los territorios puesto que son el sustento de la nueva fase de la descentralización y se propone, al respecto, la introducción de algunos elementos que debieran ser incluidos en una nueva estrategia de desarrollo para Chile.

A Darinka y a todos los espíritus que se funden en el infinito...

Agradecimientos

Quiero agradecer, en primer lugar, a Manuel Riesco por haber aceptado guiar esta tesis con tanto entusiasmo y sabiduría. Muchas de las ideas que aquí se presentan no serían posibles sin sus reflexiones; también han sido fundamentales las interesantes conversaciones que hemos tenido al respecto, siempre amenas y teñidas de anécdotas inolvidables.

El aporte de los lectores también ha sido fundamental; la experiencia, medida y conocimiento de Marcelo Morales fue esencial para indagar en los aspectos más delicados de la descentralización; Guillermo Campero contribuyó, principalmente con su clases, a profundizar en aquellos elementos de gobernabilidad que requieren especial atención en el marco del desarrollo de un país.

Quisiera reconocer, especialmente, a Roxana Pey, quien si bien no participó directamente en el proceso de esta tesis, ha sido un pilar fundamental, en particular en las reflexiones sobre educación superior...ahora con base territorial.

También quiero agradecer al Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP) por todos los momentos vividos y los aprendizajes. A todos y todas sus integrantes, particularmente a María Pía Martín por su apoyo y comentarios.

Por último, a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) por el auspicio mediante la Beca Magíster Nacional.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Objetivo general	14
1.2. Objetivos Específicos	14
1.3. Estructura de los capítulos	14
2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	17
2.1. Consideraciones sobre el enfoque y el tipo de análisis	17
2.2. Fuentes y análisis de datos	18
3. PRELUDIO PARA UNA COMPRENSIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS TEÓRICAS VINCULADAS A LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL	19
3.1. El dilema de la producción de valor	22
3.2. La renta económica	25
3.3. El devenir de una modernización problemática	28
3.4. Nuevos paradigmas para el desarrollo territorial	33
3.5. Hacia una política industrial para el siglo XXI	35
4. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: PRINCIPALES BARRERAS PARA LA LEGITIMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON ORIENTACIÓN TERRITORIAL	38
4.1. La renta a nivel mundial y nacional	38
4.2. La necesidad de la transformación productiva	44
4.3. Estructura económica y productiva de Chile	49
4.4. La necesidad de cohesión social y territorial	51
4.5. Algunos resultados de las estrategias de desarrollo: nacional y regional	54
4.5.1. Políticas de desarrollo productivo	55
4.5.2. Políticas de innovación, ciencia y tecnología	58
5. ¿HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO?: EL CASO DE LAS AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO PRODUCTIVO	66
5.1. Descentralización del desarrollo productivo	66
5.2. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo	69
5.2.1. Análisis de los fundamentos y objetivos de la política	70
5.2.2. Análisis del diseño de la política	72
5.2.3. Pertinencia actual y perspectivas de cambio	72
5.2.4. Análisis de caso de las Agencias o Corporaciones de la Región de Valparaíso y Coquimbo	75
5.3. Conclusiones y recomendaciones	87
5.3.1. Conclusiones generales sobre los hallazgos de la investigación	87
5.3.2. Hallazgos derivados de la pregunta de investigación	90
5.3.3. Hallazgos derivados de los objetivos de la investigación	92
5.3.4. Recomendaciones y líneas de investigación	95
6. BIBLIOGRAFÍA	98

Índice de gráficos

GRÁFICO 1. RENTA DE RECURSOS NATURALES POR PRODUCTO, 2008	39
GRÁFICO 2. RENTA DE RECURSOS NATURALES POR REGIONES Y PAÍSES, 2008	40
GRÁFICO 3. RENTA DE RECURSOS NATURALES COMO PORCENTAJE DEL PIB MUNDIAL, 1970-2011	41
GRÁFICO 4. RENTA DE RECURSOS NATURALES COMO PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL, 1970-2011	42
GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL COBRE, 1935-2013	43
GRÁFICO 6. COBERTURA NETA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR REGIONES, 2014.	54
GRÁFICO 7. GASTO EN I+D PAÍSES SELECCIONADOS (% DEL PIB, 2010 O ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)	61
GRÁFICO 8. TASA DE INNOVACIÓN POR SECTORES ECONÓMICOS, 2011-2012	64
GRÁFICO 9. TASA DE INNOVACIÓN POR REGIÓN, 2011-2012	65

Índice de tablas

TABLA 1. COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES, 2003-2012	46
TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULA TOTAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR REGIONES, 2014.....	53
TABLA 3. LAS POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA, 1990-2014	55
TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULA DE MAGÍSTER POR REGIÓN, 2008-2013	58
TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULA DE DOCTORADO POR REGIÓN, 2008-2013	58
TABLA 6. DISTRIBUCIÓN DE ACADÉMICOS JCE POR REGIÓN, 2008-2014	59
TABLA 7. NÚMERO DE UNIVERSIDADES POR REGIÓN.....	60
TABLA 8. GASTO EN I+D SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO	61
TABLA 9. GASTO EN I+D SEGÚN SECTOR DE EJECUCIÓN	62
TABLA 10. GASTO EN I+D SEGÚN OBJETIVO SOCIOECONÓMICO	62
TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DE GASTO EN I+D POR REGIÓN	63
TABLA 12. DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y CAPITAL SOCIAL EN REGIONES CON AGENCIAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO	73

1. INTRODUCCIÓN

*“Todo lo sólido se desvanece en el aire;
todo lo sagrado es profanado,
y los hombres, al fin,
se ven forzados a considerar serenamente
sus condiciones de existencia y
sus relaciones recíprocas”*

Karl Marx

*“El capitalismo es incapaz de inventar un futuro
que no reproduzca ritualmente su presente”*

Terry Eagleton

Si se mira el corto siglo XX, en los términos que propuso Hobsbawm (2010), esto es, el periodo histórico que comprende el inicio de la primera guerra mundial hasta la caída de los socialismos reales, el contexto sociopolítico y económico a nivel mundial ha cambiado profundamente. Las guerras y crisis económicas, así como también el avance de la ciencia y tecnología, han significado importantes cambios en términos demográficos, en la estructura productiva, el comercio internacional y, por cierto, en el rol del Estado.

En este periodo se han configurado dos crisis económicas seculares¹: la iniciada a finales de la década de 1920, que alcanzó un letargo de aproximadamente tres décadas, y la de comienzos de 1970, cuyos ciclos a la baja tuvieron hundida a la economía mundial prácticamente casi dos décadas completas. Durante estos acontecimientos las economías de América Latina obtuvieron resultados dispares, que dependieron de cuán fuerte fuera su vínculo con las economías más desarrolladas, las políticas comerciales adoptadas y el carácter de su estructura productiva.

La llegada del siglo XXI condujo a una intensificación del comercio internacional en el marco de un nuevo auge de la globalización, apoyada esta vez con nuevas tecnologías y renovadas políticas de integración regional y mundial. A su vez, se ha generado un desplazamiento de las fuerzas económicas mundiales que muestran un paulatino desacoplamiento económico, a la sazón de la aparición y consolidación de un nuevo gigante económico: China. Este fenómeno ha reconfigurado el mapa económico mundial y, por supuesto, ha impactado en los países de América Latina, introduciendo nuevos desafíos en términos sociopolíticos y económicos que presionan a los distintos gobiernos del continente.

El principal desafío que emana de esta situación dice relación con el tipo de crecimiento que predomina en la región, en el marco de una excesiva dependencia en los recursos naturales. Esto, sin embargo, ha tenido una doble cara: por una parte, la renta generada por la explotación de estos recursos ha financiado la instalación de sistemas de protección social, mejorando el déficit fiscal, provisionando ingresos que han aumentado las arcas fiscales como base para las políticas contra cíclicas; por otra parte, la variabilidad de los precios de las materias primas ha generado incertidumbre respecto de la capacidad de apalancar recursos y distribuirlos adecuadamente. Es decir, los vaivenes del precio de materias primas si bien permiten

¹ Término acuñado por Nikolai Kondratiev (1935), economista ruso que analizó las fluctuaciones de largo plazo de la economía.

disfrutar los beneficios cuando estos se encuentran en la cima, también generan inquietud y riesgos en la medida que disminuye los recursos que se puedan obtener para financiar los compromisos adquiridos.

La excesiva dependencia en la explotación de recursos naturales conduce a varias distorsiones que imposibilitan la construcción de bienestar social. En primer lugar, afecta a la diversificación productiva en la medida que las inversiones se abocan casi exclusivamente a los recursos naturales, en desmedro de los otros sectores productivos, como ha quedado en evidencia al observar el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED). Esto es especialmente delicado por cuanto la explotación de recursos no renovables se realiza sobre la base de una escueta proporción de la fuerza laboral, que en muchos países no alcanza al dos por ciento del total. En segundo lugar, incentiva comportamientos rentistas, es decir, la proliferación de empresas que, dada la renta que reciben, no se comprometen con la innovación y la agregación de valor a la economía y la sociedad, así como tampoco por el mejoramiento continuo de las condiciones laborales. Al ser mercados poco competitivos no existe la necesidad de invertir en innovación y lo que se busca más bien es asegurar la entrada a la explotación del recurso. Esto último ha impactado en la definición de las políticas macroeconómicas y comerciales en la medida que han buscado facilitar la explotación de los recursos naturales, desprotegiendo a la industria nacional (CEPAL, 2014b).

Esto se ha reflejado en distintos resultados, que suelen representarse en los esfuerzos que realizan los países para avanzar hacia una mayor diversificación productiva y exportadora. Al respecto, es clave constatar que la participación en las exportaciones mundiales de los países de América Latina y la capacidad de introducir intensidad tecnológica en la composición de las exportaciones de bienes ha disminuido drásticamente. Así, en la última década se han “reprimarizado” las exportaciones, principalmente por el efecto de China, que ha demandado una gran cantidad de materias primas para su crecimiento económico, pero también, y no menos importante, por la creciente “financiarización” de los *commodities* a nivel mundial, que ha logrado mantener elevados los precios cuando la demanda física de estos recursos disminuye. Estos procesos han implicado, a su vez, una mayor concentración de las empresas exportadoras en cada país, lo que por cierto tiene consecuencias en la distribución de los ingresos, que se mantiene profundamente desigual en la región.

Adicionalmente, existe un retraso en la capacidad de generar conocimiento e innovación, lo que se refleja, por ejemplo, en los bajos niveles de gasto en investigación y desarrollo (I+D), el que actualmente alcanza a 0,39% del PIB, el más bajo de los países de la OCDE (MINECON, 2014). La posición de las instituciones encargadas de la generación del conocimiento, en comparación con el resto del mundo, como son las universidades y centros tecnológicos, evidencia una insuficiente capacidad instalada, escasa conexión entre universidad y empresas y una débil formación técnica. A su vez, los mecanismos tributarios utilizados para capturar la renta de los recursos naturales no han logrado financiar adecuadamente los esfuerzos institucionales para la generación de investigación básica y aplicada, transferencia de conocimiento y tecnológica, entre otros.

Este panorama ha puesto presión a los respectivos gobiernos para avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible en el largo plazo, en respuesta a los problemas

que ha suscitado un crecimiento económico basado preponderantemente en la explotación de recursos naturales, cuya inestabilidad y variabilidad de precios conduce a un panorama inseguro y con enormes desequilibrios macroeconómicos, tanto internos como externos.

Para responder a estos desafíos, en las últimas décadas los países han ido definiendo estrategias de desarrollo con el objetivo de morigerar estos efectos y, en paralelo, para impulsar medidas que logren modificar de forma sustantiva sus estructuras productivas en pos de una mayor diversificación exportadora (CEPAL; 2007; 2014b). En ese marco, se ha instalado la premisa que el desarrollo de largo plazo a través de un cambio estructural² debe orientarse en la debida y oportuna acumulación y difusión del conocimiento y, a su vez, en la transformación productiva, es decir, en la modificación de la composición del producto y del patrón de especialización de cada país³. Con ello, se busca instalar las bases para una estructura económica y productiva que sea capaz de crear empleos de calidad, reducir las brechas de ingreso y territorial, mejorar la cohesión social y desconcentrar el poder económico y político, entre otros propósitos.

Por cierto, la necesidad de generación de conocimiento y de transformación productiva se inscribe en un proceso histórico, económico y social que ha significado la paulatina pérdida de legitimidad de los modelos de desarrollo basados exclusiva o primariamente en la explotación de los recursos naturales, como es el caso de numerosos países en América Latina (CEPAL, 2014b; Riesco, 2014). Y no solo eso, ha puesto en entredicho los fundamentos filosóficos, políticos y económicos de las estrategias neoliberales, impulsadas principalmente durante la década de los ochenta, en virtud de los magros resultados económicos y sociales obtenidos (Ffrench-Davis, 2014). Esto, por cierto, ha llevado a repensar las estrategias de desarrollo, apostando por cambios estructurales con horizontes de mayor igualdad.

En Chile, este panorama, que por cierto tiene sus particularidades, ha condicionado la posibilidad de diseñar y sobre todo de implementar una estrategia de desarrollo, con sus respectivas políticas e instrumentos, para estos efectos. Como se sabe, el país ha sido beneficiado no solo por su extenso territorio, que cubre distintos climas y paisajes, sino también por la riqueza de sus recursos naturales, como los minerales, bosques, ríos y mar. Sin embargo, lo que en un principio pudo haber sido un privilegio, se ha convertido, a través de un largo proceso de definiciones políticas y económicas, en una suerte de restricción o barrera para el desarrollo a largo plazo (CEPAL, 2014b).

Por lo tanto, es posible sostener que la estructura económica del país se caracteriza por dos grandes elementos: por una parte, por la explotación de recursos naturales, circunscrita a la extracción y transacción de materias primas con escaso valor agregado; y, por otra parte, por la predominancia de procesos de concentración económica, en la medida en que hay abusos de poder dominante, colusiones y fusiones en el marco de prácticas monopólicas u oligopólicas, las que finalmente

² La idea de cambio estructural aquí tratada hace referencia directa al trabajo desarrollado por CEPAL.

³ Si bien la mayor parte de los análisis pone énfasis en una transformación productiva para aumentar la densidad y complejidad de la estructura productiva de un país, es interesante introducir dentro de dicha complejidad, por ejemplo, la producción cultural, como parte de las transformaciones que también deberían incentivarse. Esto es un elemento interesante de indagar, sin embargo, es posible dejarlo para una línea de investigación ulterior.

operan bajo la misma lógica rentista tradicional⁴. Planteado de esta forma, es claro entonces que la matriz productiva queda restringida por una hegemonía rentista que se expresa a través de diferentes vías, institucionales, económica y culturales⁵.

De esta forma, mientras algunas economías obtienen sus beneficios en función de la apropiación de recursos naturales o del establecimiento de un poder de mercado particular, otras lo hacen a partir del valor agregado que genera su fuerza de trabajo en mercados altamente competitivos y con procesos de producción cada vez más complejos. Esa es la principal diferencia entre una economía predominantemente rentista y otra puramente capitalista en el marco de los modernos mercados de producción.

Una consecuencia directa de esta situación han sido los altos niveles de desigualdad que aún padece el país, que no solo se asocian a la desigual distribución de los ingresos y de capital cultural, sino también a la desigualdad que se expresa en el rezago de algunos territorios respecto de otros. A ello se suman los procesos de concentración económica, la masificación de empleos precarios y un progresivo pero profundo proceso de desindustrialización⁶, pero también, y no menos importante, una creciente pérdida de sentido de pertenencia, de ciudadanía y confianza entre los actores sociales, que finalmente socavan las bases de legitimidad del proyecto político de sociedad. Todas estas problemáticas muestran el agotamiento de la estrategia de desarrollo llevada hasta ahora y la necesidad de su reemplazo⁷.

Para responder a esta problemática es que en el último tiempo se han introducido reformas, políticas y programas que se han orientado a redefinir la institucionalidad pública, reordenar la asignación de recursos y promover, a su vez, la articulación de los actores regionales del desarrollo en el marco de las alianzas público-privadas. Todo esto, por cierto, enmarcado en un proceso de descentralización que ha buscado, a veces más rápido y otras veces más lento, la transferencia de competencias hacia las propias regiones para una mayor autonomía política, administrativa y fiscal.

En ese marco, es particularmente importante la implementación del Sistema

⁴ Piketty (2014) muestra que, si bien la estructura del capital se ha modificado sustancialmente, por cuanto la tierra agrícola perdió su importancia y, por ende, la renta de las tierras ha disminuido en paralelo, esto no quiere decir que la lógica que hay detrás de la renta -ingresos estables y seguros basados en la apropiación y acumulación- haya desaparecido totalmente. De esta forma, los mercados de capitales y los monopolios constituyen aspectos vinculados a dicha lógica: buscan ingresos permanentes sin mayores cambios en el tiempo. Ello conduce, como se verá, a una contraposición entre la figura del rentista y la idea de meritocracia y dinamismo del capital que sostiene a la economía moderna.

⁵ La constitución de una hegemonía rentista se traduce no sólo en aspectos económicos sino también culturales que delimitan el accionar de la elite empresarial de un país. Es interesante recordar que durante el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en nuestro país, uno de los principales problemas que se generó fue el trato que tuvo el Estado con las industrias que se promovieron: no se les exigió ningún resultado en el corto o largo plazo, lo que se tradujo en una actitud pasiva frente a la innovación y competencia, cuyo resultado fue, en definitiva, una cultura rentista de la élite empresarial. Esto, con sus diferencias, se ha replicado en la actual configuración de la estructura económica: por ejemplo, las instituciones de educación que reciben fondos públicos. Más adelante se discute este punto.

⁶ Al respecto, si restringimos la política industrial a la industria manufacturera, desde los setenta a la fecha la participación de esta industria en el PIB nacional ha disminuido de un 17% a un 10%.

⁷ Todo esto se agudiza con el desplome del súper ciclo de precios del cobre, actualmente en curso, y que se repite cada cierto tiempo.

Regional de Planificación (SRP) en cuya base se encuentran las estrategias regionales de desarrollo, las políticas regionales de ordenamiento territorial y los proyectos de inversión. En paralelo, se encuentran las políticas de desarrollo productivo –algunas veces denominada política industrial–, las que han sido diversas y con objetivos múltiples, pero principalmente basadas en el principio de neutralidad y horizontalidad, es decir, fomentadas para corregir fallas del mercado sin discriminar entre actividades económicas⁸.

La predominancia de este enfoque en las políticas de desarrollo productivo se explica sobre todo por la controversia respecto del rol que debería jugar el Estado, en el sentido que no hay consenso acerca de si debe ser neutro frente al desarrollo de ciertos sectores productivos y, por lo tanto, dejar que el mercado asigne los recursos y decida en qué sectores hay potencial, o bien asumir un rol más activo respecto de qué sectores productivos seleccionar, privilegiar y, por lo tanto, impulsar su desarrollo⁹.

En ese sentido, una política industrial en el marco de la descentralización del desarrollo productivo¹⁰ no es solo una serie de medidas, instrumentos y procesos que se deben diseñar e implementar de forma eficaz y eficiente, sino también constituye un giro en los fundamentos de la política pública sobre la cual descansan, poniendo como eje central un cambio en el rol del Estado y en la autonomía de las regiones, especialmente en la definición, en conjunto con todos los actores del desarrollo, de las estrategias de acción territorial¹¹. Es respecto de esto último que se ha promovido, nacional e internacionalmente, la idea de alianzas público-privadas para el desarrollo productivo, en la medida que una articulación de este tipo contribuye a la identificación de las oportunidades, brechas y las propuestas más pertinentes y eficaces para la realidad de cada región y territorio.

En el caso de la articulación de actores regionales a través de instancias público-privada parece necesario profundizar en los fundamentos que incitan la búsqueda de esta alternativa, por cuanto no hay claridad respecto de las consecuencias sobre el desarrollo de largo plazo que tiene una política de este tipo. Si bien es una experiencia que se ha aplicado en varios países, las evaluaciones realizadas (CEPAL, 2006; CEPAL, 2010; BID, 2012; Devlin y Mognillansky, 2010; Mognillansky y Ramírez, 2015) muestran resultados dispares, incluso dentro de un propio país.

En esta tentativa, la presente investigación busca analizar el desafío del desarrollo productivo territorial desde una triple perspectiva: económica, sociológica y político-

⁸ Esto no solo resulta preocupante sino también curioso puesto que buena parte de los países que han alcanzado el desarrollo lo hicieron utilizando, entre otras políticas, una política industrial. Sin embargo, en este caso, se refiere a la ausencia de una política industrial de tipo vertical, puesto que muchas políticas de desarrollo productivo podrían ser denominadas como políticas industriales horizontales. Más adelante se detallan estos conceptos.

⁹ Una política industrial selectiva puede variar según la necesidad del país. Hay selectividad que considera la ventaja comparativa del país, como por ejemplo Chile respecto del cobre, y hay selectividad en sectores en los que dicha ventaja puede ser más bien latente que presente.

¹⁰ Cabe señalar que la descentralización del desarrollo productivo es la primera etapa de descentralización propuesta por la Comisión de Descentralización convocada en el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

¹¹ Es posible identificar, a grandes rasgos, dos tipos de articulaciones: aquellas que se producen al interior del mercado, caracterizadas por la convergencia entre la oferta y la demanda de bienes y servicios; y aquellas que se generan fuera del mercado, cuyo objetivo es buscar acuerdos estratégicos para el desarrollo.

institucional, con un desarrollo concéntrico en torno al problema, es decir, que se asoma desde distintos ángulos y niveles, de forma directa o indirecta, en cada momento, para dar cuenta de los elementos estructurantes que condicionan la contingencia de la temática. El entrecruzamiento de este eje estructural con las particularidades del fenómeno, en cuanto temática territorializada, permite realizar un análisis integral y holístico orientado a comprender, de forma correlativa, las derivaciones que impone el fenómeno en cuestión. Por lo tanto, se busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las barreras que impiden la transformación productiva a nivel territorial en el marco de las políticas de desarrollo productivo y, en particular, a través de las alianzas público-privadas regionales?

La relevancia de este enfoque analítico se ve reforzada en la medida que el análisis de políticas públicas, especialmente en este campo, ha puesto un excesivo énfasis en la dimensión institucional, lo que supone una insuficiencia analítica respecto de la necesaria profundidad y amplitud que requiere el análisis de las políticas que apuntan hacia el desarrollo, que es propiamente multidimensional. Por lo tanto, el uso de esta triple perspectiva contribuye a superar tanto el análisis sectorial como unidimensional que aún predomina en las políticas públicas y, de ese modo, orientar las conclusiones y recomendaciones desde esta lógica.

Para satisfacer esto, el objetivo es, por una parte, analizar críticamente las barreras que impiden avanzar hacia una nueva estrategia de desarrollo basada en la transformación productiva y acumulación de conocimiento y, por otra parte, identificar las políticas alineadas en función de ello, pero que muchas veces no logran los propósitos que persiguen, justamente por estas condicionantes estructurales.

La problemática central que se desarrolla en esta investigación parte del supuesto que las políticas que han buscado la transformación productiva¹², dado su enfoque conceptual y neutralidad territorial, no han logrado avanzar hacia un cambio estructural profundo. Expresado de otra manera, es posible sostener que las políticas implementadas han sido insuficientes para cumplir con los propósitos que se han propuesto a la luz de la hegemonía y el peso de los sectores rentistas sobre la economía, así como también por la configuración de un panorama político y cultural caracterizado por una cohesión social de baja intensidad¹³ y un marco institucional débil carente de las reglas necesarias para su buen desarrollo. Tanto el enfoque como el diseño y los objetivos que buscan, si bien son loables para dinamizar aspectos puntuales de la economía, no parecen ser suficientes para tamaño desafío, el cual no solo debe circunscribirse al ámbito de las políticas sino también al rol del Estado y las estructuras de los mercados.

Para identificar estas barreras de forma precisa y proponer algunas salidas se utilizan dos enfoques teóricos: por una parte, (i) la economía clásica y la teoría del desarrollo, para comprender las consecuencias de la hegemonía rentista sobre la estructura

¹² Para efectos de esta investigación, las políticas que se analizan son principalmente las vinculadas al desarrollo productivo y las de ciencia, tecnología e innovación (CT+i). Un análisis de estas políticas reviste importancia en la medida que no es posible analizar una política industrial propiamente tal, dado que, como se afirma aquí, no ha sido una prioridad, a pesar de que muchas de estas políticas se asemejan o tienen elementos que pudieran ser considerados dentro de una política industrial.

¹³ Esta tesis deberá polemizar con la idea, generalmente aceptada, que en un territorio con una alta diversificación de su matriz productiva y una óptima cohesión social es más factible el cambio estructural.

económica en la perspectiva de la transformación productiva; y, por otra parte, (ii) la sociología de la modernización, para comprender los obstáculos que padece un desarrollo inclusivo y la transformación productiva en el ámbito social e institucional, especialmente teniendo en consideración el desafío de construir una agenda público-privada colaborativa a nivel territorial.

Este último enfoque resulta relevante puesto que en el último tiempo la consideración de los aspectos menos tangibles para mejorar la productividad ha sido cada vez mayor. Es decir, si en los inicios del capitalismo se le dio bastante preponderancia al desarrollo tecnológico como motor del crecimiento económico, posteriormente, a raíz de procesos históricos y luchas sociales que de alguna forma “humanizaron” al capitalismo, la fuerza de trabajo se transformó en el factor principal del crecimiento; en un primer momento, sin embargo, solo eran importantes las capacidades físicas dado que las asimilaban a las máquinas; luego, se comenzaron a tomar en cuenta las actitudes, expectativas, habilidades y la disposición subjetiva¹⁴ de los trabajadores. Recientemente, el foco ha girado hacia los aspectos sociales y culturales que facilitan o retrasan el crecimiento económico, como es la cohesión y el capital social¹⁵. Este giro, a los aspectos psicológicos, sociales y culturales, conforma el rasgo fundamental que caracteriza al modo de producción del capitalismo actual¹⁶.

Bajo esta perspectiva, se ha promovido la articulación público-privada con el propósito de mejorar la coordinación entre los gobierno regionales y el sector privado en pos de la transformación productiva, lo que en términos de la economía institucional no es sino la reducción de los costos de transacción, en el entendido que al reducir estos costos es posible mejorar la confianza; esta es una de las premisas que se discute de forma pormenorizada dada la importancia que ha adquirido en este último tiempo.

En resumen, el alcance de esta investigación es identificar y analizar las principales barreras que impiden una transformación productiva, en particular a nivel del territorio y en la perspectiva de la descentralización del desarrollo productivo a través de la articulación público-privada. Para indagar en las fisuras de este fenómeno se han utilizado principalmente los enfoques de la economía clásica (incluyendo en algunos aspectos la teoría del desarrollo) y de la sociología, que abordan la problemática desde las condicionantes estructurales para luego orientarse hacia los procesos, acciones y los actores respectivos.

¹⁴ Esto no es sino el concepto de la psique como fuerza productiva.

¹⁵ De este punto emana la idea de “crisis de confianza”, es decir, la perspectiva a partir de la cual se concibe a las sociedades, especialmente la chilena, como depositaria de una crisis de este tipo, asociada a un malestar, que siempre tienen una resonancia individual. En esta investigación no se opta por esa idea, en la medida que la crisis de confianza no es un mero resultado asociado a un conflicto de la agregación de intereses, sino más bien es constituyente de formas estructurales de una formación económica y social que se vinculan a la idea de legitimidad. Por tanto, no se trata de una crisis de confianza intersubjetiva dado contingencias políticas, sino más bien un proceso histórico estructural que ha devenido en crisis de legitimidad. Esta postura, por supuesto, tiene implicancias en la definición de una política pública que busca precisamente articular agentes en base a la confianza.

¹⁶ Generalmente los análisis de este tipo suponen un tránsito desde el disciplinamiento corporal a la optimización mental para efectos de mejorar la productividad en el sistema capitalista. En esta tesis se agrega un nuevo elemento: el *ordenamiento intersubjetivo*: ahora hay una suerte de “sociopolítica”, que se alza como una nueva categoría para analizar la evolución social y cultural del capitalismo, continuadora de la biopolítica y la psicopolítica; la “sociopolítica”, entendida de esta forma, deberá analizar la forma en que el capitalismo orienta la forma sobre cómo deberíamos confiar los unos con los otros.

El enfoque conceptual propuesto es contrastado con las voces de los actores regionales de modo de elaborar un análisis completo de dichas barreras. Para ello se ha seleccionado el caso de las *Agencias Regionales de Desarrollo Productivo*, en el entendido de que estos organismos expresan el desafío de la descentralización del desarrollo productivo a través de una institucionalidad que promueve la alianza público-privada para la elaboración de agendas compartidas para mejorar la competitividad regional. En ese contexto, por lo tanto, se entienden estos organismos no sólo como objeto de las políticas públicas sino también como sujetos de las mismas, esto es, con capacidad de orientarlas y dinamizarlas, desafío que debe ser constatado con la realidad y la modalidad que han adquirido. De esta forma, las Agencias son pertinentes en la medida que expresa el doble propósito de esta investigación: indagar en la transformación productiva a nivel territorial.

1.1. Objetivo general

Identificar y analizar las principales barreras que impiden la transformación productiva a nivel territorial en el marco de las políticas de desarrollo productivo y, en particular, a través de las alianzas público-privadas regionales.

1.2. Objetivos Específicos

- a) Identificar y analizar las consecuencias de una economía con hegemonía rentista sobre las perspectivas del desarrollo económico, social y territorial del país.
- b) Analizar críticamente los fundamentos, enfoques y resultados de las políticas públicas que promueven la transformación productiva y la generación de conocimiento.
- c) Revisar y analizar las Agencias (o corporaciones) Regionales de Desarrollo Productivo en relación a los fundamentos e hipótesis planteados en su origen, considerando el diseño y modalidad propuesta e incluyendo la evaluación de su pertinencia y modalidad actual en función de los desafíos de transformación productiva.
- d) Recomendar acciones de política pública orientadas a favorecer la transformación productiva, en particular, la implementación de una política industrial moderna con enfoque territorial.

1.3. Estructura de los capítulos

En la primera parte se realiza una entrada teórica que permite establecer el marco conceptual sobre el cual se analiza el desafío de la transformación productiva en el contexto de una economía de tipo rentista. De esta forma, se caracterizan de forma pormenorizada los elementos que confluyen en el desarrollo de una economía basada mayormente en la apropiación de la renta económica, como una de las principales formas de transferencia de valor. Con ello, se describen los aspectos esenciales y críticos de los mercados basados en recursos naturales en contraposición a las economías cuyos mercados descansan en el valor agregado que genera su fuerza de trabajo.

Luego de este primer acercamiento de tipo económico, se aboca a una temática sociológica que reflexiona en torno a los procesos y patrones de modernización. Esta aproximación busca describir los procesos sociales y sus enclaves simbólicos y culturales que caracterizan a la época actual desde el punto de vista de la cohesión social y sus diversos conceptos asociados. Lo anterior se circunscribe en el hecho ya tematizado de que para poder tener un crecimiento económico de largo plazo es necesario detener la mirada sobre los aspectos menos tangibles, es decir, aquellos que adquieren formas inmateriales e incorpóreas. Es claro que para este tipo de problematizaciones se requiere de un análisis teórico amplio a partir del cual se pueda establecer una perspectiva integral y holística. Para ello las ciencias sociales resultan claves.

En la medida que estos problemas no sólo se expresan a nivel nacional sino también a nivel regional y local, se aborda el tema del desarrollo territorial y el marco institucional que lo constituye. En ese sentido, se releva la necesidad de fortalecer el enfoque territorial en las políticas que promueven el desarrollo de capacidades, así como también de las reglas institucionales que las hacen posible. Por último, se caracteriza a la política industrial con el objeto de esclarecer el alcance de sus propósitos y determinar en qué medida es posible diseñar e implementar una política de este tipo en el escenario actual, en términos económicos, sociales y político-institucionales.

Al entrar a la segunda parte se presenta la problematización propiamente tal, que descansa sobre la premisa inicial de esta tesis, la que dice relación con afirmar el carácter rentista de la economía chilena, con el objetivo de dilucidar las barreras que impiden la transformación productiva en los territorios del país. Es con respecto a esta situación que se describe el contexto de la renta mundial y nacional, con el objetivo de precisar su evolución y en qué medida constituye una de las principales fuentes de riqueza. Es especialmente relevante el análisis de las consecuencias de la hegemonía rentista sobre la economía del país, en el ámbito del crecimiento, la estructura productiva, la competitividad, la productividad, la inversión extranjera, las exportaciones, el empleo y la distribución del ingreso, considerando de forma especial la mirada regional y territorial. Esta descripción muestra las distintas barreras que surgen de la hegemonía de una economía rentista, así como también sus necesidades más inmediatas.

Luego, se presentan las situaciones sociales y territoriales que obstaculizan el despliegue del cambio estructural, como la falta de cohesión social y territorial, y la carencia de capital social para el desarrollo. Por último, se hace un análisis nacional, regional y territorial de las políticas que en este último tiempo se han diseñado e implementado para avanzar hacia una nueva matriz productiva. En este caso son importantes las políticas de desarrollo productivo y las de ciencia, tecnología e innovación¹⁷. Asimismo, se identifican algunos elementos de modernización del Estado que afectan al propósito de estas políticas.

La tercera parte está abocada al análisis de caso de las Agencias (o corporaciones) Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) como parte de las políticas que buscan descentralizar la toma de decisiones respecto del fomento y desarrollo productivo. De

¹⁷ Es factible también incluir en este tipo de políticas a los instrumentos de política horizontal y vertical de la política industrial.

esta forma, se describe el marco estratégico – y en ocasiones el legal y financiero – que sostiene su institucionalidad, y asimismo, se revisan y analizan los fundamentos de la política, se evalúa el diseño original y se pronuncia sobre su pertinencia actual respecto de la necesidad de un cambio estructural. Para ello se profundiza el análisis en aquellas Agencias que han logrado mayor relevancia regional y aquellas que no han podido posicionarse de forma satisfactoria. En virtud de lo anterior se busca dilucidar, entre otras cosas, si hay correlación entre regiones con alta diversificación productiva y alto capital social y cuyas agencias tengan resultados satisfactorios en pos del desarrollo productivo. Las regiones sometidas a esta interrogación son la de Valparaíso y Coquimbo, a partir de las cuales se desprenden algunas conclusiones y recomendaciones.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

2.1. Consideraciones sobre el enfoque y el tipo de análisis

La presente investigación es de tipo exploratoria-descriptiva por cuanto es una aproximación general a un tema que ha sido relativamente poco estudiado en los términos aquí propuestos¹⁸ y, a su vez, es la descripción de cómo se manifiesta el fenómeno de la preponderancia de una economía rentista en términos económicos, sociales e institucionales a partir de una mirada territorial. Por tales motivos, el esfuerzo se enfoca en documentar la realidad de la transformación y el desarrollo productivo en Chile a través de un análisis cuantitativo y cualitativo cuyo objetivo sea sustentar las inferencias generales de las conclusiones y recomendaciones. Por lo tanto, las reflexiones y análisis representan un estado inicial para investigaciones posteriores que puedan profundizar en los aspectos que resultan más críticos.

Por su parte, para profundizar en el estudio de caso se ha decidido incluir entrevistas con dos propósitos: identificar las agencias más débiles y fortalecidas; y levantar información respecto de los factores que explican el éxito o fracaso de su implementación. Para ello es importante conectar el marco conceptual con el análisis de caso a fin de elaborar una aproximación acorde a los objetivos planteados por la investigación y, de esa forma, evitar una interpretación construida solo desde el discurso de los actores involucrados. Con esto se busca delimitar las barreras que impiden la efectiva introducción de una política industrial en el país tratando de ir más allá de los análisis hasta ahora realizados, que se han concentrado en el diagnóstico del avance de su implementación en función de los consensos de las estrategias y la capacidad de gestión, estando ausente un alto nivel de caracterización, descripción y aplicación de marcos teóricos y conceptuales, los que contribuyen a introducir una mirada histórica estructural al fenómeno.

De acuerdo a estas consideraciones, la motivación de esta investigación se sitió en la necesidad de conceptualizar el fenómeno de la renta económica y sus consecuencias económicas, sociales e institucionales en sus aspectos centrales. Asimismo, el desafío de describir y analizar las políticas que han intentado superar esta condicionante estructural –consciente o inconscientemente– a través de una serie de perspectivas –cambiantes de un gobierno a otro– e instrumentos. Para ello hay marcos teóricos y conceptos de las ciencias sociales que son pertinentes y de gran capacidad heurística para abordar estos temas. Por supuesto, el tema de la renta económica y la cohesión social y territorial son suficientes por sí mismos puesto que suponen múltiples entradas y salidas teóricas, sin embargo, uno de los principales sentidos de esta investigación es la interrelación de estas temáticas, confluyendo en un marco conceptual común cuyo tratamiento resulta indispensable si se quiere trabajar en un análisis de caso.

¹⁸ Hasta ahora los análisis que han abordado esta temática se han concentrado en la arquitectura institucional que promueve o restringe el desarrollo productivo territorial, principalmente por medio de un enfoque institucionalista. En esta investigación se busca introducir otras dimensiones al análisis sin dejar de lado el marco institucional, que es fundamental para entender los obstáculos para esta política. Lo interesante del presente análisis radica en la interacción entre las dimensiones propuestas: económica, social e institucional; para visualizar el problema de forma comprensiva y no solamente unidimensional.

2.2. Fuentes y análisis de datos

Para sustentar las afirmaciones y las conclusiones de la presente investigación se han tenido en consideración una amplia gama de bases de datos, a partir de las cuales se realizaron los correspondientes análisis de información secundaria. En este sentido, destacan las bases de datos públicas del Banco Central, del Banco Mundial y del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. También fueron utilizados los datos dispuestos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y por el Ministerio de Educación, a través del observatorio regional y del sistema de información de la educación superior (SIES), respectivamente. A su vez, se utilizó la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) en sus versiones de 2009 y 2011.

El procesamiento de esta información se ha organizado en función de las dimensiones que se derivaron del marco conceptual: económica, social e institucional; siendo transversal el análisis territorial de estas dimensiones. Estas bases de datos fueron procesadas con los instrumentos informáticos disponibles para ello, como Excel y SPSS.

Respecto de las entrevistas, estas han sido analizadas recogiendo las afirmaciones de expertos y profesionales en función de las dimensiones trabajadas en esta investigación, poniendo especial atención al movimiento que va desde lo general a lo particular, y viceversa, de modo de construir un relato que conecte las problemáticas identificadas en diferentes niveles de abstracción. Como señala Ibáñez (2003), se trata de una interpretación que asume tres niveles de análisis: uno macro, otro intermedio y uno micro – que el autor denomina los niveles nuclear, autónomo y sínonomo, respectivamente –, a fin de captar la realidad que se va reabsorbiendo en producción y consumo de sentidos. Es importante señalar que el nivel micro es el momento de la totalización: es aquí donde se refleja la situación macro, esto es, el fenómeno como respuesta a un proceso histórico y social. Por lo tanto, se utiliza un análisis de contenido que enfatiza en el aspecto analítico de las fuentes textuales, para luego, en las ocasiones requeridas, transitar hacia el nivel interpretativo – que es donde se revela el marco teórico propiamente tal (Navarro y Díaz, 1999).

Cabe señalar que una importante fuente de información primaria han sido las entrevistas realizadas en el contexto de una investigación anterior donde el autor participó activamente, realizada en la División de Estudios y Políticas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), el año 2013. Estas entrevistas han sido un complemento con las realizadas en el marco de este estudio.

3. PRELUDIO PARA UNA COMPRESIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS TEÓRICAS VINCULADAS A LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

En el plano teórico es posible encontrar distintos enfoques que buscan comprender por qué un país no logra modificar su estructura productiva en vistas de consolidar su desarrollo, a pesar de la aplicación de una serie de medidas y políticas encaminadas para ello. Las mayorías de estas se inscriben en una reflexión económica que pone énfasis en los aspectos endógenos del crecimiento. De esta naturaleza son los análisis acerca del mercado laboral, la educación y la innovación, siendo en ocasiones relevante el análisis de los sistemas impositivos, la inversión y el ahorro, así como también las distintas barreras comerciales¹⁹, monetarias y fiscales que impiden caminar hacia mayores niveles de productividad y tasas de crecimiento. A su vez, se utilizan diversos formalismos matemáticos y modelos de equilibrio general para dilucidar las causas del aumento del producto per cápita, la productividad y, por ende, las determinantes del crecimiento; sin embargo, en dichos enfoques están ausentes las relaciones sociales predominantes, la historia, las instituciones, los marcos simbólicos y culturales y los territorios, a partir de los cuales se van configurando los rasgos esenciales de un desarrollo concebido como integral.

Teniendo presente las limitaciones y vacíos de este tipo de enfoques²⁰, esta investigación se centra más bien en la dimensión económica, sociológica e institucional del desarrollo territorial. Es decir, se concentra y pone foco en el concepto de desarrollo y la multidimensionalidad que lo configura y constituye. Para entender estos desafíos, es necesario recuperar las contribuciones de los economistas clásicos y de los pioneros de la teoría del desarrollo²¹, así como también utilizar las reflexiones que se enmarcan dentro de los clivajes del desarrollo territorial y la sociología, en particular aquellos autores que abordan los problemas que se derivan del advenimiento de la modernidad – y los procesos de modernización –, es decir, sobre la integración y cohesión social. El uso integral de todos estos enfoques permite realizar un análisis comprensivo y sustantivo de los problemas que se suscitan a partir de la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo para el país.

Desde el punto de vista económico, estas teorías resultan importantes porque a diferencia de la economía neoliberal moderna, la que de alguna forma no aborda los principios fundamentales sobre los cuales se cimienta el valor agregado por el trabajo y el rol del Estado en el mercado²², los economistas clásicos – así como muchos de

¹⁹ Importaciones con aranceles o subsidio a las exportaciones, por ejemplo.

²⁰ La teoría del crecimiento endógeno si bien permite comprender el por qué una economía subdesarrollada o en vías de desarrollo no logra un crecimiento robusto, no aborda los factores estructurales que afectan al crecimiento, que muchas veces no operan como factores endógenos.

²¹ Las que últimamente se han denominado “alta teoría del desarrollo”. Aquí también se incluyen los enfoques que abordan conceptualmente el desarrollo territorial.

²² Cuando ciertas escuelas de pensamiento parecen ser inmunes a las críticas, la porfiada realidad nos obliga a retrotraernos e ir en búsqueda de las teorías clásicas, que parecen más sensatas y plausibles, particularmente en el devenir de las crisis económicas. En los momentos de estabilidad y tranquilidad teórica lo que prevalece es una fuerte mirada conservadora hacia los fenómenos económicos y sociales; las crisis tienen la virtud de remover las ideas hegemónicas y, de cierta forma, reorientar los fundamentos sobre los cuales descansan las decisiones de política pública.

sus continuadores más conspicuos— formularon distintas teorías que resultan pertinentes para explicar los problemas económicos que provienen de la hegemonía rentista. Entre ellas destacan la teoría del valor y la teoría de la renta, formuladas por economistas seminales como Smith, Ricardo y Marx. La primera es útil en la perspectiva de comprender, entre otras cosas, el origen del valor, las causas de las divergencias en el crecimiento y el fenómeno de la renta de los recursos naturales²³, como una forma de transferencia de valor. Es decir, permite dilucidar de qué forma y qué medidas se requieren tomar para mejorar la productividad de un país, considerando como única fuente de valor al trabajo humano incorporado y dedicado a los procesos productivos de bienes y servicios que se venden en el mercado. A partir de dicha premisa es posible analizar las distintas formas de transferencia y apropiación del valor, es decir, cómo el valor generado por el trabajo fluye a través de los sectores económicos, adquiere rasgos diversos y se distribuye de manera homogénea o heterogénea.

La teoría de la renta, por su parte, está orientada a dilucidar cómo en ciertos mercados o sectores económicos se generan sobreganancias que se alejan de los fundamentos de los mercados basados en la competencia. Estos sobrepuestos se asocian a mercados caracterizados por la escasez de recursos y bienes, cuyos procesos y resultados son diferentes de aquellos basados en el uso del conocimiento como insumo productivo. A través de este enfoque es posible esclarecer una paradoja, pocas veces abordada: ¿es requisito para los mercados competitivos tener un Estado cada vez más pequeño? O bien, ¿para que los mercados competitivos realmente funcionen se requiere de un Estado fuerte y presente (por ejemplo, capturando la renta de los recursos naturales o fiscalizando y regulando la libre competencia)? La tensión entre los mercados basados en la competencia y aquellos orientados a extraer recursos escasos se pone de manifiesto en estas interrogantes.

Por otra parte, es esencial profundizar en los aspectos sociales y territoriales del desarrollo en la medida que sin ellos no es concebible un cambio estructural legítimo y sustentable en el largo plazo. Este desafío implica comprender los factores que facilitan u obstaculizan dicho cambio y para ello resulta fundamental referirse a aquellas salidas teóricas que buscan equilibrar la relación entre agencia-estructura (Archer, 1996; 1998; 2009) en el contexto de la desmodernización (Touraine, 1997). Es decir, es primordial entender las consecuencias que emanan de la tensión existente entre individualidad y comunidad²⁴ en el contexto del mejoramiento de la cohesión social para el desarrollo (CEPAL, 2007). Esto es relevante puesto que una de las principales explicaciones que se esgrimen frente al fracaso de algunas políticas es la creciente desconfianza entre los actores sociales, lo que impacta negativamente a los objetivos del desarrollo. En ese sentido, es necesario interrogarse acerca de las condiciones sociales bajo las cuales es posible pensar y llevar a cabo cambios estructurales: de esta forma, ¿es la ausencia o presencia de la cohesión social un factor primordial para el cambio estructural y la aplicación de una nueva estrategia de desarrollo? ¿Cómo es el tratamiento que se le está dando a este concepto para estos propósitos? ¿Cómo debiera relevarse en el horizonte de una nueva estrategia? Todas estas preguntas deben ser abordadas desde una perspectiva que pueda orientar la reflexión en función del cambio estructural que se defina.

²³ La renta es una de las más importantes transferencias de valor.

²⁴ Tensión que tienen varias interpretaciones a lo largo de la historia: individualismo metodológico versus estructura social.

En este punto también es importante abordar la dimensión territorial de la cohesión social y de la transformación productiva en la medida que el territorio no es un factor circunstancial del análisis del crecimiento económico sino que es un elemento explicativo esencial del proceso de desarrollo (Moncayo, 2001). Es decir, la relación entre desarrollo y territorio no debe circunscribirse únicamente en su aspecto espacial y funcional, sino también debe considerar de manera fundamental la sinergia entre territorios en el marco de una estrategia de desarrollo mayor. En este caso, el concepto de desarrollo de capacidades (Sen, 2000; Delamaza, 2013) y la perspectiva del desarrollo como una propiedad emergente (Boisier, 2007) permiten describir y analizar las dificultades que algunos territorios tienen para avanzar hacia un cambio estructural a través de una política industrial. Esto es importante porque en principio se entiende que en territorios con baja cohesión social (o capital social en este caso) es más difícil introducir cambios sustanciales (CEPAL, 2003; Rodríguez, 2005; OCDE, 2009; SUBDERE, 2011). Es decir, la necesidad de diversificar la estructura productiva, generar empleos de calidad e introducir efectivamente el conocimiento en los procesos productivos choca necesariamente con el déficit de capital social en los diferentes territorios. Por esa razón se requiere analizar las estrategias que el capitalismo moderno busca para mejorar la cohesión social en pos del crecimiento económico.

En ese sentido, el concepto de desarrollo, entendido como un proceso de construcción de capacidades sociales, esto es, productivas, tecnológicas e institucionales, en un contexto de incertidumbre y desequilibrio (Katz, 2008), permite comprender de forma integral los avances y retrocesos de los distintos países.

En definitiva, la visión integrada del desarrollo en su dimensión de lo político, conlleva como condición inherente al Estado, su legislación, órganos, organismos y su estructura, medios de gobierno y administración tanto a nivel nacional como subnacional y sus efectos en el territorio. Desde la dimensión social, es necesario observar la integración y cohesión social, capital cultural, masa crítica, organizaciones gremiales, sus prácticas y resultados, entre otras. Mientras que desde la dimensión ideológico-cultural, se considera a la educación en todos sus niveles, la generación y gestión de conocimientos vía ciencias básicas y aplicadas, información y medios de comunicación, identidad, patrimonio, género, etcétera. En la dimensión económica, es indispensable la consideración de la macroeconomía que genera condiciones básicas y de ambiente general para el conjunto de las dinámicas propias del crecimiento sobre la base de la competitividad, transferencia tecnológica, mercados, sostenibilidad ambiental, técnica y financiera, trabajo, empleo, entre otras.

En definitiva, todas estas aproximaciones teóricas ayudan a comprender el problema de la escasa diversificación de la estructura productiva del país y los desafíos que enfrenta el cambio estructural en la perspectiva de un desarrollo más inclusivo. Los siguientes puntos describen en detalle los aspectos particulares de cada teoría que son pertinentes para el análisis.

3.1. El dilema de la producción de valor²⁵

Toda economía que se basa en la explotación de los recursos naturales carece de procesos productivos que agreguen valor a la economía. Esto porque, siguiendo a Smith, Ricardo y Marx, la única fuente de valor es el trabajo humano destinado al proceso productivo de bienes y servicios que se venden en el mercado. A partir de esta creación de valor el mercado lo convierte en ganancias, rentas y salarios respectivamente.

Con esta premisa los teóricos de la época quisieron argumentar y probar que mientras los terratenientes son parásitos de los capitalistas, estos últimos también lo son respecto de los trabajadores²⁶. Es decir, poner de manifiesto el hecho que las ganancias y rentas son, a fin de cuentas, apropiación del valor creado por los trabajadores²⁷.

Dicho de otra forma, ninguna cosa tiene valor por sí mismo (los minerales, el agua, el aire, etcétera) y nada agrega valor por fuera de la intervención humana, esto es, las máquinas, las nuevas tecnologías, la reducción de los costos de transacción, las ventajas comparativas, entre otros factores²⁸. Todo proceso de valorización está constituido por el trabajo humano incorporado en los bienes y servicios que se venden en el mercado.

Por lo tanto, la única forma de que el valor varíe es actuando sobre el trabajo humano, es decir, situando al trabajador en contextos de mayor productividad, la que sólo se logra aumentando la intensidad del trabajo, o bien incorporando trabajadores

²⁵ Para ser riguroso con la línea argumentativa, el concepto de valor, en este acápite, se aborda principalmente desde un enfoque económico que, por supuesto, no implica necesariamente un reduccionismo de este tipo, y menos aún un reduccionismo causal para explicar determinados hechos. Sin perjuicio de esto, el valor, en términos generales, también tiene connotaciones, por así decirlo filosóficas, que se pueden vincular con la noción de “deseo”, es decir, con aquello que una sociedad considera como valioso y, por tanto, fuente de deseo y satisfacción en un espacio social caracterizado por una diversidad de necesidades. Este punto, por cierto fundamental, se aborda de cierta forma en las próximas páginas, con el propósito de explicar las relaciones de confianza (capital social), sus problemáticas y desafíos con miras al cambio estructural y, de alguna forma, su resignificación en estos términos. Al respecto, lo que aquí se llama valor no es sino una subjetividad humana objetivada que se intercambia en el mercado. Es decir, en todo intercambio se transa algo, y lo que se intercambia es esa producción humana que se objetiviza (o exterioriza como objeto).

²⁶ Para Ricardo (1817), el proceso productivo moderno involucra a tres clases sociales: los terratenientes, los empresarios y los trabajadores. Los primeros son los dueños de las tierras necesarias para producir los alimentos; los empresarios aportan el capital y llevan adelante el proceso de producción de bienes industriales y de alimentos; y los trabajadores ofrecen (o venden) su fuerza de trabajo a las fuerzas del mercado. En función de las tensiones y conflictos entre estas clases sociales se distribuye, entonces, los frutos de la producción capitalista moderna. Esto implica, por lo tanto, que los terratenientes cobran una renta por el uso de sus tierras; los empresarios obtienen ganancias por la venta de sus mercancías; y los trabajadores, por su parte, reciben un salario por la venta del valor de su fuerza de trabajo.

²⁷ Este punto merece una distinción, que es fundamental para lo que viene después. Hay que distinguir entre el valor del trabajo, que es el resultado de todo proceso que tienen incorporado trabajo humano, y el valor de la fuerza de trabajo, que es lo que el trabajador recibe como salario. Este último es lo que el trabajador necesita para reproducir su fuerza de trabajo en un tiempo (histórico) determinado, es decir, alimentación, vestimenta, educación, etcétera.

²⁸ Todos esos elementos ciertamente poseen o inciden en los valores de uso de los bienes y servicios, constituyen su sustento esencial y multiplican su producción cuantitativa y cualitativa (número, variedad y calidad), pero ninguno de ellos agrega un ápice de valor, por el contrario, la tecnología reduce el valor de los bienes individuales.

más calificados a los procesos productivos²⁹. Los cambios tecnológicos no incrementan, sino por el contrario reduce el tiempo socialmente necesario para producir una mercancía, y por lo tanto su valor. Sin perjuicio de ello, los primeros innovadores se benefician transitoriamente de una enorme ganancia extraordinaria, puesto que las innovaciones —de diseños, procesos, herramientas o maquinarias— bajan sus costos, mientras los del mercado permanecen todavía más elevados. Dicho efecto se esfuma cuando la innovación se generaliza y bajan los costos promedios de toda la industria (Riesco, 2012).

Por supuesto, al sostener esto hay que explicar la diferencia entre valor y precio. Al señalar que la fuente del valor es el trabajo humano incorporado a los procesos de bienes y servicios que se venden en el mercado ocurre una situación que puede ser paradójica: puede suceder que una mercancía no se venda por el valor del trabajo necesario para producirlo, sino que adquiera un valor distinto; en este caso, el precio que adquiere una mercancía puede ser diferente del valor, y esto se explica porque los precios son locales y temporales y sensibles al dinamismo de los mercados, mientras el valor es un fenómeno histórico y global que depende de transformaciones sociales y culturales³⁰. No obstante esta situación, los precios tienden social e históricamente al valor puesto que la suma agregada de todos los precios no puede ser muy diferente de la suma agregada del valor.

Es decir, si bien la suma de todos los precios es igual a la suma de todos los valores de las mercancías que logran venderse en el mercado, y que se refleja de forma precisa en el Producto Interno Bruto mundial, los precios y valores individuales no logran esta convergencia. El motivo es la existencia de importantes transferencias de valor, vía precios, de unas mercancías a otras, de unas industrias hacia otras y de unos productores a otros (Riesco, 2014a). Por lo tanto, la forma de explicar las ganancias —incluyendo las ganancias de capital y la renta— de los distintos sectores productivos, así como también las diferencias en los rendimientos de capital y el crecimiento de la economía es a partir de las cuatro transferencias de valor que identificaron los economistas clásicos y que resultan fundamentales para comprender los desafíos que conlleva el tránsito hacia economías basadas en el conocimiento y la innovación.

Los liberales clásicos identificaron tres formas de transferencias de valor vía precios: la renta, el desarrollo tecnológico y las comisiones comerciales e intereses bancarios. Marx agregó la transferencia de valor desde las industrias intensivas en mano de obra a las intensivas en medios de producción.

La renta constituye una de las más importantes transferencias de valor, desde mercancías que se producen en una situación de competencia y, por lo mismo, cuyos precios se reducen constantemente por debajo del valor incorporado por el trabajo humano, hacia mercancías basadas en recursos escasos, cuyos precios varían de forma permanente pero siempre por sobre los costos de producción, los que incluyen la ganancia capitalista media. De esta forma, las mercancías de estos últimos adquieren, a pesar de que usualmente agregan muy poco valor, un sobreprecio en virtud de que son insumos fundamentales para los primeros, de los cuales obtienen el valor transferido correspondiente al intercambio de mercado (Acquatella, 2013;

²⁹ Un ejemplo claro de esto último son los procesos de urbanización que en hoy día viven China y la India, considerados algunos de los países emergentes por sus tasas de crecimiento.

³⁰ Uno de los principales fenómenos sociales que modifican el valor es el proceso de urbanización.

Riesco, 2014a; 2014b; Comisión Nacional del Litio, 2015).

En el caso de los mercados competitivos existe una transferencia de valor entre los rezagados en el desarrollo tecnológico hacia los más innovadores. Es decir, los empresarios que incorporan primero y de buena forma la innovación, lo que les permite posicionarse y liderar, al menos por un tiempo, el mercado respectivo, logran ganancias extraordinarias, mientras el resto queda en una posición incómoda en tanto se ven enfrentados a importantes pérdidas de ganancias y productividad. Este hecho constituye el principal incentivo para invertir en innovación puesto que permite incrementar la productividad y las ganancias y, de ese modo, sobrevivir en la competencia capitalista. Esto muestra, además, que la tecnología no agrega valor por sí misma³¹, sino que genera una transferencia condicionada por la competencia.

La tecnología origina transferencias de valor al interior de una misma rama productiva, a partir de los cambios en la productividad. De esta forma, se genera una transferencia desde las firmas menos productivas hacia las que han podido mejorar la productividad del trabajo. Como el precio al interior de una misma rama es el mismo, los que alcanzan mejores niveles de productividad obtienen ganancias extraordinarias mientras el resto se queda con la ganancia media (Riesco, 2014a).

Como consecuencia de lo anterior, para mantenerse en pie en la dura competencia capitalista los productores introducen diversos medios de producción, los que muchas veces se implantan en desmedro de la fuerza de trabajo constituida. Frente a esta situación, existe una transferencia de valor entre las industrias intensivas en mano de obra hacia aquellas intensivas en medios de producción, es decir, entre las industrias con baja inversión en capital constante hacia aquellas que realizan grandes inversiones. Esto ocurre porque las ganancias se distribuyen en función de la proporción del capital invertido en los medios de producción y no respecto del trabajo incorporado. Es decir, a pesar de que el valor emana proporcionalmente del trabajo que contienen, la distribución de las mismas se establece en razón del capital invertido en los medios de producción.

Así las cosas, los precios se conforman a partir de los costos de producción, los que incluyen los salarios, el pago a proveedores y la ganancia media de la rama productiva correspondiente. Sin embargo, las características de las distintas ramas productivas, así como sus lógicas internas, conducen a diferentes transferencias de valor que hacen variar los precios y, por lo tanto, las ganancias asociadas (Riesco, 2014a).

Por último, existe una transferencia de valor desde los capitalistas industriales, quienes tienen incorporado la mayor parte de la fuerza de trabajo, hacia el sector financiero, en la forma de comisiones e intereses. La ganancia comercial – comisiones, intereses, entre otros – se transfiere vía precios puesto que mientras los industriales venden a precio mayorista los comerciantes lo hacen al precio total. Los intereses son una transferencia, en forma de préstamo, desde las industrias a la banca, motivo por el cual transfieren una parte del precio del producto a esta última.

Todo esto constituye la explicación de la economía clásica acerca de cómo el valor,

³¹ Marx denominó capital constante a la masa de capital que se invierte en medios de producción. Y es constante porque transfiere la misma cantidad de valor al producto, a diferencia del capital variable (trabajo) en cuyo caso el valor transferido al producto siempre es variable puesto que dependerá de la cantidad de trabajo incorporado.

producido por el trabajo humano, se transforma en los precios que se reflejan en el mercado. Toda esta proposición teórica resulta fundamental para comprender los fenómenos de hoy en día, pero particularmente aquellos vinculados a la promoción de la innovación en contextos de una economía propiamente capitalista en contraste con economías basadas preponderantemente en la renta económica. En particular, este conjunto de aproximaciones conceptuales es pertinente en la medida que el país avanza hacia una economía basada en el conocimiento, sin embargo, transitar desde una hegemonía rentista hacia una hegemonía del conocimiento, cuyo propósito es la propagación de los beneficios a un conjunto cada vez más amplio de la población, implica una reflexión profunda acerca de los procesos, barreras y consecuencias que conlleva este camino.

3.2. La renta económica

Una mirada al proceso productivo moderno muestra que en realidad no todas las empresas son iguales. La principal diferencia radica en el tipo de mercados en que participan: mientras unas producen bienes y servicios en mercados competitivos, otras lo hacen en mercados donde los factores son escasos, o en una situación de monopolio.

En los mercados competitivos los precios de los productos tienden establemente a la baja, especialmente cuando logran un equilibrio en el largo plazo. Es decir, sus precios están determinados especialmente desde el lado de la oferta.

Para ello deben cumplirse ciertas condiciones económicas, siendo la principal que no existan los incentivos para que las empresas entren o salgan³² del mercado respectivo. Por lo tanto, se alcanza este equilibrio competitivo de largo plazo cuando se cumplen las siguientes tres condiciones (Pyndick, 2009):

1. Todas las empresas del mercado maximizan los beneficios.
2. No hay ningún incentivo para entrar o retirarse de la industria porque todas las que están participando del mercado están obteniendo beneficios económicos nulos (por encima de la ganancia media).
3. El precio del producto es tal que la cantidad ofrecida es igual a la demandada.

Lo que explica que a pesar de que obtengan beneficios económicos nulos y no quieran salir del mercado es que los costos totales incluyen la ganancia media de dicho mercado. Si sale de la industria dejaría de obtener los beneficios económicos derivados de la inversión financiera realizada. De esta forma, los precios de los mercados competitivos tienden a igualarse a los costos de producción promedio, los que incluyen, a su vez, la ganancia media.

Esto implica que los precios competitivos están determinados exclusivamente por la oferta. Frente a cambios de la demanda esta se ajusta organizando la producción en función de ello. La única forma de romper este equilibrio y que un grupo de capitalistas logre obtener una ganancia mayor a la media del mercado

³² Por ejemplo, al existir beneficios económicos positivos (incluye los costos de oportunidad) en un mercado significa que el rendimiento de inversión es extraordinariamente alto lo que incentiva a la entrada de nuevas empresas, lo que desplaza la curva de oferta hacia abajo, lo que a su vez provoca una disminución de los precios del mercado. Es decir, hay un aumento de producción de la industria y una baja del precio.

correspondiente, es aumentando la productividad a través de alguna innovación, introducción tecnológica, u otro mecanismo, y de ese modo bajar los costos. Esta ganancia momentánea se obtiene de una transferencia de valor por parte de los competidores más rezagados, quienes no logran igualar sus costos al costo promedio de la industria. Es por ello que en los mercados competitivos ninguna empresa puede dejar de invertir en el mejoramiento de sus procesos, es decir, en innovación y todos sus correspondientes insumos complementarios (Riesco, 2014a). La innovación es, por lo tanto, una necesidad estructural del capitalismo competitivo.

Por su parte, en los mercados cuyos factores son escasos, los precios fluctúan constantemente debido a los cambios en la demanda, o también, por la especulación de los precios en los mercados financieros³³; es decir, los precios están determinados exclusivamente desde el lado de la demanda. Por lo tanto, para responder a los incrementos de esta se deben incorporar nuevos procesos, cuyos factores son de menor calidad relativa³⁴. El precio que fija el mercado se ajusta, por tanto, al costo de producción de estos últimos. Como consecuencia de ello, todos los otros productores que poseen los factores de mejor calidad, obtienen un sobrepeso por encima de los suyos, lo que genera una sobreganancia, que se transforma en renta de los recursos. Esta es, en términos generales, lo que Ricardo denominó como renta diferencial.

Ricardo (1817), en plena revolución industrial, se preguntó sobre el origen de la renta y para ello se abocó a explicar el precio de los alimentos producidos. Estableció que existen distintas tierras cuya fertilidad y calidad varían de un territorio a otro³⁵. De este modo, las tierras de menor calidad tendrán un costo de producción mayor puesto que requerirán factores más costosos para poder completar el proceso productivo.

Por consiguiente, dada una determinada demanda por un alimento se elige la tierra más fértil para explotar. Como la tierra es de buena calidad la cantidad de trabajo necesaria es poca y, por lo tanto, el precio será relativamente bajo. A medida que aumenta la cantidad demandada subirá el precio del alimento, lo que estimulará a los productores a expandirse, sin embargo, esta expansión será a costa de tierras de menor calidad. Esto implica mayores esfuerzos productivos para generar la misma cantidad, lo que elevará los costos de producción y, finalmente, el precio de venta del alimento.

De esta forma, se crea una diferencia de ingresos entre los productores que tienen los costos más bajos porque siguen explotando las tierras más fértiles y aquellos productores que tienen los costos más altos porque explotan las tierras de menor calidad. Al fijarse el precio en los costos de estos últimos (por el aumento de demanda) se genera una renta para los primeros, que es la denominada “renta diferencial”. Hay que recordar, también, que la escasez de las tierras hace que no se

³³ Este factor por cierto no existe en el caso de los mercados competitivos, donde a nadie se le ocurriría especular con precios que de antemano se sabe que van a bajar de modo estable.

³⁴ La escasez siempre es en relación a los recursos de menor calidad que determinan el precio en estos mercados. En otras palabras, lo que es escaso no son los recursos mismos, que siempre son infinitos en la naturaleza, sino los recursos que se pueden explotar a costos inferiores a los de estos productores marginales. Por esto mismo, la renta existe siempre, a cualquier nivel de precios, en estos mercados, puesto que el precio lo determinan los productores de costos más altos y no el costo medio como sucede en los mercados competitivos, en los cuales no hay restricción alguna para que los productores de costos más bajos copen el mercado.

³⁵ La calidad y, por tanto, la productividad de un terreno depende del clima, la calidad del suelo y la distancia del mercado, entre otros.

pueda buscar otro lugar para explotar, es decir, no es posible extender la tierra productiva disponible.

En el caso de los productores que operan con los recursos de menor calidad y, por ende, con los mayores costos de producción, estos igualmente requieren de una renta para poder continuar con su labor y subsistir en el mercado. El precio que fija el mercado general, en el caso del tipo de suelo de peor calidad, coincide con el precio de producción individual, es decir, logra pagar el capital constante y variable contenido en la producción, más la ganancia media (Marx, 1887). La renta que se obtiene, en este caso, es siempre inferior a la renta diferencial, además el precio de mercado ya tiene incorporado la ganancia capitalista media, por lo tanto, conviene continuar y seguir invirtiendo, por supuesto en la medida que el precio se mantenga por sobre los costos de producción. A esta renta Marx la denominó renta absoluta, y a diferencia de Ricardo, estima la posibilidad de que incluso la tierra de peor calidad logre obtener una renta, aunque sea muy ínfima.

Por otra parte, la renta intertemporal fue abordada por el economista, matemático y estadístico estadounidense Hötelling (1931)³⁶, y describe y analiza particularmente los recursos no renovables, es decir, aquellos recursos que, después de un tiempo determinado, tienden a desaparecer o agotarse de forma definitiva. De esta naturaleza son el petróleo, los yacimientos mineros, los metales, el gas natural, los bosques y los depósitos de agua subterránea, entre otros.

Este autor mostró que existen diferentes estrategias para maximizar el valor de un recurso en la perspectiva de su agotamiento. La principal, y a la que le puso mayor atención, fue aquella que define ciertos niveles de producción con miras a reservar una parte del recurso para el uso futuro. Es decir, la explotación más rentable económica y socialmente es aquella que restringe la producción con el objetivo de determinar los precios a lo largo del tiempo.

De esta forma, se requiere reservar los derechos y restringir las cuotas de extracción de modo de capturar la renta intertemporal que se asegura con la mantención de los precios estables, o bien por encima de un umbral aceptable³⁷. Esto significa que el valor presente de un recurso debe mantenerse en el tiempo sin importar el momento de su extracción. La sobreexplotación del recurso, por el contrario, termina por desvanecer la renta futura.

Los planteamientos de Hötelling trataron de responder a la siguiente pregunta: ¿qué parte del recurso es posible extraer ahora y cuánto del mismo se debe guardar para el futuro?³⁸ Esto se vincula con los esfuerzos posteriores que se realizaron para identificar el control óptimo (o tasa óptima de explotación) de estos procesos productivos, a fin de que el crecimiento económico no destruyera los recursos no

³⁶ Denominada también “regla de Hötelling”.

³⁷ Este umbral está determinado por la tasa de interés, es decir, por los costos de oportunidad de renunciar a una mayor explotación del recurso. Para que sea rentable, el precio del recurso debe crecer a igual tasa que la tasa de interés.

³⁸ Hötelling responde que el ritmo debe restringirse de modo que la baja de precios resultante de un incremento de producción no puede exceder la tasa de interés. Es decir, un aumento de producción hoy aumenta los ingresos disponibles hoy, pero al mismo tiempo los reduce porque baja levemente el precio. Por lo tanto, dicha baja no puede ser mayor que lo que costaría pedir un crédito por el mismo monto del incremento de ingresos neto derivado del incremento de producción.

renovables (Solow, 1974).

Por su parte, Paul Samuelson (1996) mostró que los monopolios³⁹ también se las arreglan para fijar un precio por encima de sus costos de producción y denominó "cuasi renta" a la que obtienen a partir de su control de mercados que no están limitados por factores escasos.

Hay distintas formas de generar un monopolio, sin embargo, la mayoría de estos se originan a través de un poder de mercado particular. Entre ellos se encuentran las fusiones de empresas, los carteles (acuerdos colusivos), operaciones de integración vertical y horizontal, concentración de empresas en los denominados *trust*, entre otros.

En este sentido, para Samuelson los monopolios son finalmente una forma de renta puesto que obtienen una sobreganancia derivada de vender por sobre los costos de producción. Al restringir la oferta pueden, al mismo tiempo, fijar el precio de venta en el mercado, la mayor parte de las veces elevándose por sobre el precio de equilibrio. Como se puede apreciar, esto termina siendo similar a los mercados caracterizados por recursos escasos. Sin embargo, la diferencia radica en su carácter artificial y momentáneo, puesto que se basan en acuerdos temporales que pueden activarse o desactivarse en distintos momentos. Por dicho rasgo Samuelson signó a este tipo de renta como cuasi-renta.

3.3. El devenir de una modernización problemática

Durante largo tiempo, incluso hasta hoy, la economía –neoliberal en este caso– no consideró que los procesos sociales, culturales y políticos fueran relevantes para el análisis del crecimiento económico. Si bien el funcionamiento clásico del mercado no requería de los aspectos individuales y sociales más que por la vía de usufructuar de su fuerza de trabajo, la modernidad ha impuesto la necesidad de resignificar la relación entre economía y sociedad⁴⁰, siendo esta última un elemento cada vez más importante para explicar los determinantes del crecimiento. Si en un inicio se hizo hincapié en la acumulación de capital, el cambio tecnológico, la educación, capacitación y capital humano, los incentivos para la innovación y la distribución del ingreso, últimamente el foco ha estado puesto sobre las relaciones de confianza, como uno de los principales factores que permite mejorar el crecimiento económico, particularmente cuando se invoca a la innovación y el emprendimiento⁴¹ (Peña, 2008).

Por lo tanto, en la medida que ha ido aumentando la complejidad, interdependencia, riesgos, incertidumbre y los costos de transacción en los procesos productivos, se ha requerido mirar los aspectos menos tangibles y visibles de los fenómenos económicos. Esto, por supuesto, se ha instalado con fuerza sin la necesaria reflexión acerca de la matriz sociopolítica sobre la cual descansa (Garretón, 2004) y la

³⁹ En este caso se trata de monopolios artificiales originados a través de un poder de mercado. Por lo tanto, quedan fuera los monopolios naturales, sin embargo, es posible sumar a este análisis a los monopolios que se originan por la regulación de su acceso, tales como las cuotas, patentes, entre otros.

⁴⁰ Este punto resulta crucial en el contexto de limitar las consecuencias adversas que podría implicar la consolidación de la mirada posmoderna sobre las problemáticas sociales y económicas.

⁴¹ También suele referirse a la falta de confianza como un factor para explicar la crisis del sistema político y su representatividad, y con ello la gobernabilidad de un país.

subjetividad que la constituye (Lechner, 2004), por lo tanto, deviene problemática cuando requiere promover estos aspectos sociales y culturales⁴².

La necesidad de relevar estos aspectos se ha reflejado, por ejemplo, en los requisitos que conlleva la construcción de ecosistemas de innovación, toda vez que para lograr que sus procesos y resultados sean exitosos se necesita de instancias de colaboración y articulación, fluidas y permanentes. Para ello se necesita, a su vez, de un capital social lo suficientemente robusto para que dicha colaboración se construya sobre la base de una confianza de largo plazo⁴³. La confianza, en este caso, es efectiva en la medida que existan relaciones cara a cara con base a intereses comunes y motivaciones y conocimientos compartidos con una visión de largo plazo (Hardin, 2010). En ese sentido, pareciera ser que la economía finalmente ha considerado a las relaciones intersubjetivas como uno de los elementos esenciales para la sustentabilidad del modo de producción moderno⁴⁴.

Sin embargo, el desarrollo – y los procesos de modernización que lo constituyen – implica en sí mismo una constante tensión interna sobre los aspectos sociales, culturales y políticos que sustentan y caracterizan el devenir de una sociedad. Esto quiere decir que en la medida que los países caminan hacia el desarrollo se van reconfigurando los cimientos sobre los cuales se solidifican las relaciones sociales⁴⁵, que son las que finalmente permiten canalizar los cambios estructurales que se persiguen.

En ese sentido, la capacidad de una sociedad de construir un nosotros con sentido de pertenencia resulta clave y fundamental para sostener una transformación de esta envergadura sin que emerja, por contrapartida, un malestar que ponga en entredicho estos propósitos. La construcción de un sujeto colectivo, por lo tanto, es esencial para que los ciudadanos visualicen los cambios como algo suyo y, por lo mismo, perduren en el tiempo en un marco de legitimidad común.

Esta tensión queda en evidencia cuando se analiza con mayor profundidad las consecuencias del proceso de modernización sobre este sujeto y la subjetividad que lo constituye⁴⁶. El tránsito hacia las sociedades modernas ha significado cambios

⁴² Según Garretón, la matriz sociopolítica neoliberal se despojó de las nociones estado-nación-popular.

⁴³ Este ha sido el discurso que se ha ido levantando en el ámbito económico para que las nuevas estrategias de desarrollo, que buscan la colaboración público-privada, puedan concretarse de forma efectiva. Es importante notar que el enfoque de la cohesión social no se limita a eso y es imprescindible rescatar los aspectos que no necesariamente se inscriben en responder a dicha necesidad económica. Más adelante se profundiza sobre este punto.

⁴⁴ Esto, por supuesto, se sostiene sobre una particular noción de lo que es la subjetividad moderna y, por correlación, del sujeto moderno, en términos de su individualidad.

⁴⁵ Cada país, sin embargo, toma caminos diferentes para alcanzar el desarrollo. Esta elección afecta al ethos de una sociedad, el cual adquiere características particulares: el ethos de nuestro país puede ser descrito, por ejemplo, como un “privatismo civil” (Habermas, 1989).

⁴⁶ Es importante notar que indagar en la subjetividad que caracteriza al sujeto moderno implica necesariamente ir más allá de las explicaciones, muchas veces incompletas, que utilizan a la desconfianza como causa final de los problemas sociales, políticos y económicos. La desconfianza es una relación, sin embargo, en este tipo de argumentaciones se la trata como una cosa que puede ser modificada si una de las partes, o ambas, actúa sobre ella. El problema parece ser más profundo que incentivar las relaciones mutuas en diversos espacios sociales, o regular la forma en que dicha relación puede darse, o bien promover el uso público de la razón para el reconocimiento, en los términos propuestos por Habermas.

profundos que han impactado en las formas de vivir pero también en la operación del pensar – modos de subjetivación – y, a su vez, en los mecanismos de integración y cohesión social, elementos esenciales que condicionan a toda sociedad en vías de desarrollo. Respecto de esto último, Touraine (1997) realizó una periodización de la modernidad⁴⁷ para mostrar las diversas fuerzas centrífugas⁴⁸ que fragmentan y dividen a las sociedades y, por otra parte, denominó al proceso de disociación entre economía y cultura como “desmodernización”, concepto clave para analizar el alcance que tienen los requerimientos de la economía moderna hacia las relaciones sociales.

La desmodernización es el proceso a través del cual se distancian la racionalidad y la libertad individual a causa de la pérdida de importancia del Estado de derecho, que actuaba como articulador entre estos dos universos. Es decir, los mecanismos clásicos de integración social – o socialización –, como son la escuela, la universidad o la familia, pierden fuerza y quedan reducidos a meros espacios de diferenciación social.

De la idea de desmodernización resulta relevante destacar dos dimensiones que expresan su contenido más profundo: la desinstitucionalización y la desocialización. El primero se entiende como el debilitamiento de los marcos legales que configuran una operación del pensar determinada, con su respectivo marco semántico, a partir del cual se realizan los juicios de normalidad aplicados a esferas sociales definidas por las instituciones. Esto conduce a la emergencia de formas de organización social y conductas culturales que, en virtud de la falta de patrones conductuales institucionalizados, coexisten en una diversidad que es, a la vez, inclusiva y excluyente. De esta forma, se configuran costumbres y valores sociales sin mediación normativa, lo que conforma una situación en la cual ya no son las instituciones las que ponen los términos de las relaciones sino más bien estas quedan determinadas en función del acto de comunicación que se desprende de dichas relaciones⁴⁹.

Por su parte, la desocialización se define como la ruptura entre el sistema y el actor a la luz de la mutación incesante de los roles, normas y valores sociales que constituían al primero y que se interiorizaban, de alguna forma, en el segundo. Si antes había una correspondencia entre lo que el sistema definía y lo que las personas consideraban como trayectoria verosímil, ahora en tanto dichas reglas mutan y no necesariamente consiguen reflejarse en los sujetos sociales. La resignificación de estas normas y valores radica en la desinstitucionalización de la economía, la política y la religión. Frente a ello, los individuos quedan sometidos a distintas fuerzas: por una parte, la atomización en diversas conductas que no permiten un principio de unidad; y, por

⁴⁷ No obstante, también es posible encontrar otras aproximaciones teóricas, tales como “modernidad o capitalismo tardío” (Habermas, 1989), “modernidad líquida” (Bauman, 2002), “segunda modernidad” y “sociedad del riesgo” (Beck, 2002), “posmodernidad” (Lyotard, 1987), entre otras. Todas estas conceptualizaciones, de alguna forma, ofrecen un tratamiento específico respecto de una problemática general que atraviesa toda la modernidad: la pérdida de la comunidad.

⁴⁸ Estas fuerzas radican en la esencia misma de la modernidad en cuanto instala la idea de desarrollo, movimiento, conmoción, tanto en el plano social como económico. En contra de la idea de orden, característica de las sociedades tradicionales, la modernidad implica divergencia, innovación y contradicción incesantes.

⁴⁹ Cabe destacar que este proceso de pérdida de normatividad y valor social de las instituciones impone un desplazamiento de la investigación sociológica, que se traslada desde el sistema hacia el actor. Sin embargo, el hecho de considerar este proceso como relevante no significa que las instituciones, cualquiera que ellas sean, hayan perdido completamente su poder. Aún en muchos ámbitos las instituciones parecen contener, en buena medida, exclusividad en las mediaciones sociales e impacto en la experiencia de vida de millones de personas.

otra parte, la identificación en culturas, memorias, lenguas y religiones que son, sin embargo, particulares y ahistóricas⁵⁰. De esta manera, ambas fuerzas construyen un sujeto despolitizado, carente de identidad histórica y cuyo individualismo no permite construir comunidad y una acción colectiva para el desarrollo⁵¹.

De esta forma, los procesos de modernización erosionan las formas tradicionales de integración y diferenciación social. De esta situación surge una interrogante que es fundamental para la política y las políticas públicas: ¿Bajo qué condiciones es posible una cohesión social en un mundo cada vez más diverso y complejo? ¿Cómo es posible mantener unidas las sociedades al tiempo que la modernidad introduce fuerzas centrífugas que la fragmentan?

Ante estas preguntas las ciencias sociales formularon dos respuestas distintas. Por una parte, las corrientes que se derivan de la economía neoclásica y el neoinstitucionalismo (North, 1981; 1990) han planteado que si disminuyen los costos de transacción involucrados en un intercambio, la cooperación y la cohesión social – y por consiguiente, la confianza que la sustenta – se realizarán mediante acuerdos espontáneos. Esto implica que los esfuerzos políticos deberían enfocarse en reducir las barreras que impiden un intercambio fluido, por ejemplo, a través de un cambio institucional, es decir, modificando las regulaciones o reglas del juego, o bien estableciendo mecanismos *ad hoc* para reducir las asimetrías de información. Este tipo de enfoques conduce, como se aprecia en sus propuestas, a una paulatina reducción del rol del Estado en el desarrollo, en virtud de la incertidumbre y riesgos

⁵⁰ Un caso particular de esta tendencia es la emergencia de religiones ascéticas que operan por fuera de los conductos tradicionalmente institucionalizados. A ellas se las ha denominado como ascetismo intramundano.

⁵¹ Esta situación tiene su expresión teórica en la tensión entre estructura y agencia, o bien entre individualismo y colectivismo, necesidad y contingencia, distinciones inmanentes al desarrollo de la sociología. De estas reflexiones es esencial rescatar las salidas teóricas que permiten superar esta dicotomía, dado que la reducción hacia alguno de los términos no permite captar la complejidad de la realidad social. Esta dicotomía ha estado al centro del desarrollo teórico de las ciencias sociales en el último tiempo. En la medida que se ha intentado situar al sujeto como núcleo de la acción social y, por lo tanto, de las posibilidades de emancipación social (a través de la contingencia), las referencias a la estructura (estructuralismo objetivista en cuyo nivel ontológico hay una necesidad que es determinista) han ido perdiendo fuerza. Sin duda esta tensión se enmarca en los resultados que tuvieron los socialismos reales y del uso teórico que utilizaron los estructuralistas para explicar y conformar un cuerpo teórico para el desarrollo.

Al respecto, la sociología contemporánea ha comenzado a utilizar el concepto de emergencia (Archer, 1998) para superar esta oposición y, a la vez, ofrecer una salida para explicar ciertos fenómenos de la realidad social. Esta noción no diluye los conceptos de estructura y agencia sino más bien los confronta en sus diferentes niveles, estableciendo un corpus conforme al cual las interacciones entre individuos y la dinámica social tienen propiedades emergentes que son reales y mutuamente irreductibles. Es decir, asume la realidad social como un sistema complejo cuyas interacciones implica la emergencia de un nuevo orden que no pueden ser descritos desde sus partes constituyentes. Esto conduce, por lo tanto, a una comprensión no lineal, no predecible, dinámica y contingente de los fenómenos sociales y contribuye a la comprensión del problema del diseño institucional como posible fuente del cambio social. No obstante lo anterior, esto no implica necesariamente renunciar a la idea de totalidad social, que asume a la sociedad como un ente internamente diferenciado y en constante transformación, a partir de la cual la comprensión de las partes no puede ser diseccionado de la comprensión del todo. Es decir, si bien es posible distinguir claramente grupos y clases sociales, instituciones y diversos universos culturales y simbólicos en una sociedad, resulta sesgado no considerar sus interacciones y condicionamientos al interior de una totalidad. De esta forma, las partes no existen por sí mismas sino que son elementos constitutivos de una relación social. Esta posición analítica es parte de los enfoques que intentan superar la dicotomía anteriormente descrita.

que genera su intervención en los mercados y en la sociedad⁵².

Por otra parte, hay quienes sostienen (Durkheim, 2001; Putman, 1994; 2003) que la cooperación y las relaciones de confianza no son el resultado de un intercambio cuyos procedimientos son óptimos en términos de los costos en que se incurren, sino más bien forman parte de las condiciones necesarias que deben concurrir para que todo intercambio sea exitoso. Para que dichas condiciones sean realizables es necesario, a su vez, la existencia de un conjunto de factores que las promuevan: elementos morales o normativos, representaciones simbólicas en los intercambios⁵³, predisposiciones subjetivas, mecanismos de socialización y modos de subjetivación (por ejemplo, el trabajo y la educación), entre otros⁵⁴, que orientan la relación de los distintos grupos o actores sociales con la política y lo político (PNUD, 2015).

No obstante estas disquisiciones, es posible avanzar hacia un concepto de cohesión social pertinente para los objetivos de la presente investigación. Para CEPAL (2007), la cohesión social es la dialéctica entre mecanismos institucionalizados de inclusión y exclusión social y las respuestas, disposiciones y posicionamientos subjetivos de la ciudadanía frente a estos procesos y sus resultados, siendo relevante los conceptos de capital e inclusión social, sentido de pertenencia, identidad y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de colaboración, deliberación y proyectos colectivos⁵⁵.

Por supuesto, hay otras aproximaciones al concepto, sin embargo, todos estos tienen un marco común de entendimiento y lo ubican como parte fundamental del desarrollo. Es decir, la cohesión social es uno de los soportes fundamentales para la sustentabilidad de las sociedades modernas en la medida que facilita la legitimidad de los procesos de modernización impulsados por los estados nacionales en el marco de la mercantilización de la vida social, política y cultural.

En resumen, para comprender el alcance de las relaciones de confianza en el contexto de su crisis es necesario utilizar las reflexiones teóricas que profundizan en las consecuencias del proceso de modernización en los ámbitos sociales y culturales. A su vez, es preciso indagar en los análisis que le confieren relevancia a la cohesión social como soporte para el desarrollo. Todo ello permite establecer una posible explicación al fenómeno inicialmente señalado: en qué medida la confianza es un factor para facilitar el crecimiento económico y fortalecer las nuevas estrategias de desarrollo.

⁵² En definitiva, lo que plantean estas teorías es que todo asunto relativo al orden social debiera resolverse a través de una agregación de acciones individuales; es decir, responde al problema de la desintegración social en base a un dilema de acción colectiva sustentada en un egoísmo racional, como el caso del dilema del prisionero, donde el equilibrio cooperativo está dado por esa racionalidad.

⁵³ O también, una convergencia simbólica en espacios de diálogo, lo que se opone a la promoción de un simple intercambio sin fricciones.

⁵⁴ Sin duda, tanto en Chile como en el resto de América Latina, el primer enfoque ha predominado en las políticas públicas, instalándose todo un aparato ideológico para llevarlo a cabo. Es de interés de este análisis ahondar en la verosimilitud de la segunda alternativa con el objeto de plantear las recomendaciones correspondientes.

⁵⁵ Si bien en un principio el foco de la cohesión social estuvo en la inclusión y exclusión, la pobreza y la vulnerabilidad, los procesos de modernización, principalmente el multiculturalismo y el desarrollo, han empujado a introducir nuevas variables, como la identidades territoriales y la pertenencia. Estas últimas presentan nuevos desafíos para la cohesión social puesto que remiten a espacios locales y comunitarios que exacerbaban el carácter local del sentido de pertenencia, lo que finalmente juega en contra de la cohesión social entendida en el contexto de una matriz sociopolítica mayor cuyo objetivo es la integración social efectiva.

3.4. Nuevos paradigmas para el desarrollo territorial

El desafío del desarrollo implica para el Estado mayor reconocimiento del potencial y aportes del territorio, como un sujeto activo e interactuante, promoviendo políticas para impulsar el crecimiento, reducir el desempleo, controlar la inflación, reducir la pobreza, garantizar la sustentabilidad y sostenibilidad, mejorar la competitividad y aumentar la equidad y el capital social, entre otros aspectos (Katz, 2008; Moncayo, 2001; CEPAL 2003; Boisier, 1995, 2000, 2007).

Al observar el debate conceptual sobre las dinámicas sociales y el accionar del Estado, no cabe duda que la relación entre desarrollo y territorio es una condición necesaria e imprescindible tanto para el actuar público como para el privado. Se trata de una relación simbiótica entre espacio natural y social, producto de lo cual surge la noción de territorio y con ello, los soportes del mismo, que le dan el sustento a la noción endógena de desarrollo y al proceso de descentralización. Sin embargo, el desarrollo territorial no se agota allí puesto que las relaciones exógenas son también fundamentales para comprender las dinámicas de desarrollo que posee un territorio en particular⁵⁶.

Moncayo (2001) en un estudio realizado para ILPES – CEPAL, en el marco de las teorías elaboradas respecto del desarrollo territorial, señala que de las dos vertientes que se pueden identificar -una espacial y otra funcional⁵⁷- al parecer están confluyendo hacia una concepción más integral del territorio, por cuanto se la asume como un elemento explicativo del proceso de desarrollo y no un mero factor tangencial del mismo. En ese sentido, los procesos de globalización y descentralización han estado incidiendo en el posicionamiento de un nuevo paradigma para el desarrollo regional que influye en la forma de entender el territorio. Este se basa en una política que abandona la idea de reformas paliativas que resuelven problemas particulares y avanza hacia una política territorial integral para potenciar la competitividad de las regiones (OCDE, 2009). Es decir, desde una perspectiva de política pública como instrumento para reducir inequidades a otra cuyo objeto es el impulso del desarrollo desde las propias regiones a través de múltiples estrategias pertinentes al territorio. De este modo, las políticas regionales integrales contribuyen y son un complemento a las políticas estructurales a nivel nacional.

Este enfoque implica que la competitividad regional debe focalizarse en las actividades basadas en el crecimiento, tales como la innovación, la educación y el empleo; asimismo, las políticas deben comprender las particularidades de cada territorio en función de las fortalezas, debilidades y desafíos detectados; utilizar

⁵⁶ Reconociendo la necesidad e interacción entre ambos, parte importante de estos insumos lo constituyen las capacidades endógenas o locales de carácter social, económico, medioambiental, político e institucional, cultural e ideológico del territorio y sus habitantes, todo lo cual conforma el capital básico, que en relación con los insumos que provienen del ámbito exógeno deberían hacer sinergia y colaborar para la materialización de procesos y metas de desarrollo económico, social, cultural o político.

⁵⁷ Enfoque conceptual espacial derivado principalmente de la disciplina de la geografía, por consiguiente se centran en lo específicamente territorial, ya sea en términos de factores físicos o de procesos económicos y tecnológicos. De otro lado, enfoques que se derivan de adaptaciones a lo regional de modelos más generales de crecimiento económico, integrando especialmente las teorías del crecimiento endógeno.

estrategias integrales para el desarrollo de los territorios, en desmedro de instrumentos sectoriales nacionales; aumentar, a su vez, la participación de los diferentes actores regionales en la generación e implementación de políticas territoriales.

Este giro en la forma de entender y abordar el desarrollo territorial supone nuevos desafíos para la sociedad civil, el mundo privado pero especialmente para el Estado nacional y subnacional y sus políticas públicas. Estos se pueden agrupar en dos grandes desafíos: disminuir la desigualdad territorial y mejorar la cohesión territorial.

El primero tiene implicancias sobre el bienestar o las condiciones necesarias que cada territorio debiera tener para reducir las brechas de ingreso, educacional, de salud, de competitividad, entre otras. Para cubrir tales brechas, siguiendo las nociones de Sen (2000), es imperativo recurrir a las capacidades activas y potenciales instaladas, tanto en seres humanos individuales o asociados, como de los territorios en los cuales estos se insertan, en pos de la consecución de las aspiraciones, sean estas sociales, culturales - ideológicas, económicas, políticas o medioambientales que se manifiestan en los territorios.

La movilización de las capacidades activas o existentes son las que hacen posible el desarrollo; si estas no existen se deben conseguir y se les denominan capacidades potenciales. En consecuencia, para el logro de lo deseado en pos del desarrollo en general o en algunas de las dimensiones que lo constituyen, es condición necesaria la evaluación de las capacidades existentes y potenciales que son demandadas por tal desafío.

En tal sentido, si bien se trata de una demanda para todos los actores de la sociedad, es al Estado a quien le corresponde velar y actuar por y para el bienestar general de la población y de mejores condiciones en los territorios de la nación. Para ello el Estado a través de sus instrumentos institucionales, impulsa los procesos que se estiman pertinentes con el desarrollo y, en consecuencia, procura la activación de las capacidades existentes o potenciales de la ciudadanía en sus territorios de inserción, orientándose por los propósitos de desarrollo que impulsa la comunidad política que gobierna y administra a la nación.

Por su parte, la cohesión territorial constituye un desafío por cuanto la instalación de capacidades para el desarrollo requiere de espacios asociativos pertinentes y duraderos, de modo que ninguna persona, independientemente del territorio o localidad donde se encuentre, quede fuera de la posibilidad de acceder a los beneficios que ofrece el país. Las políticas orientadas a fortalecer la cohesión territorial apuntan a otorgarles mayor autonomía a las regiones, con los derechos y obligaciones correspondientes, así como también mejorar sus capacidades colectivas, de innovación, ejercicio de ciudadanía, institucionales y de gestión (Moguillansky, 2013).

Habermas (1999) es uno de los pioneros en abordar esta problemática y proponer orientaciones para avanzar hacia sociedades donde exista un reconocimiento mutuo en el campo público. A diferencia de la racionalidad instrumental analizada por Weber, Habermas releva la idea de racionalidad comunicativa para explicar la comprensión comunicativa, esto es, la consumación definitiva del mutuo

entendimiento mediante el despliegue del lenguaje y de diversos mecanismos de comunicación⁵⁸. La sociedad moderna, al imponer un conocimiento racional fragmentado⁵⁹, termina por buscar la integración y redescubrir nuevas formas de entendernos. En ese sentido, la acción comunicativa tiene por objeto expresar con la mayor exactitud los posibles consensos que pudieran existir entre los actores. Por ello son tan importantes los espacios de convivencia puesto que permiten el reconocimiento mutuo a través de la deliberación, a partir de lo cual siempre puede surgir algo nuevo. Por lo tanto, la acción comunicativa no tiene como propósito el éxito de una visión particular, sino el entendimiento que surge de la interacción (Habermas, 1999), o bien mejorar la confianza entre los interlocutores al mostrarse claramente las diferentes posiciones que tienen frente a determinados temas.

Como conclusión de lo expuesto, se puede señalar que los territorios que avanzan decididamente hacia el desarrollo son aquellos en donde prevalece una cohesión social y territorial efectiva y se han reducido sustancialmente las brechas sociales, económicas y culturales. Para conseguir esos resultados se han dotado de las capacidades necesarias en el contexto de una simbiosis endógena y de una sinergia con el entorno, siendo el Estado un referente esencial para movilizar las diversas fuerzas económicas, políticas y sociales que confluyen.

3.5. Hacia una política industrial para el siglo XXI

En versiones recientes de estrategias de desarrollo (Hausmann e Hidalgo et al., 2011; Rodrik, 2007) se ha puesto especial énfasis en la necesidad de diversificar – y complejizar – la matriz productiva de los países, tomando como base la articulación e interacción entre actores privados y organismos públicos en los territorios (Devlin y Moguillansky, 2010). El proceso para concretar dicha diversificación debe realizarse por medio del impulso de nuevos sectores, instalando capacidades y fuertes inversiones, o bien en función de la reconfiguración de las actividades económicas ya establecidas pero agregándole mayor valor.

Ambas formas de enfrentar este desafío supone la incertidumbre de apropiarse de los beneficios, cuestión que implica que la intervención pública resulta fundamental. Es decir, en la medida que los resultados de una inversión no estén asociados con ganancias inmediatas y seguras, se hace necesario que el proceso de descubrimiento sea promovido por el Estado, cuya lógica no persigue la ganancia inmediata, sino por el contrario el desarrollo a largo plazo. De esta forma, la intervención pública no se restringe a la regulación de las fallas del mercado sino que toma una actitud activa frente a la necesidad de fortalecer el crecimiento económico de un país, cuestión avalada por la experiencia de las últimas décadas (Mazzucato, 2013).

Esto significa también un cambio sustancial en la manera de abordar las inversiones públicas. En efecto, la mayor parte de las veces una inversión queda radicada en sectores donde sabemos con mayor certidumbre qué insumos se requieren y los resultados y consecuencias a los que conducen. La aplicación de esta lógica, sin embargo, termina por apoyar a los mismos sectores existentes, cuestión que en el

⁵⁸ En este punto hay que advertir una cierta instrumentalización del lenguaje, como mediador y canalizador de un contexto del cual no se hace cargo. Es decir, se convierte en un mecanismo que viabiliza los requerimientos de la economía capitalista sin reflexionar sobre el contenido de la misma.

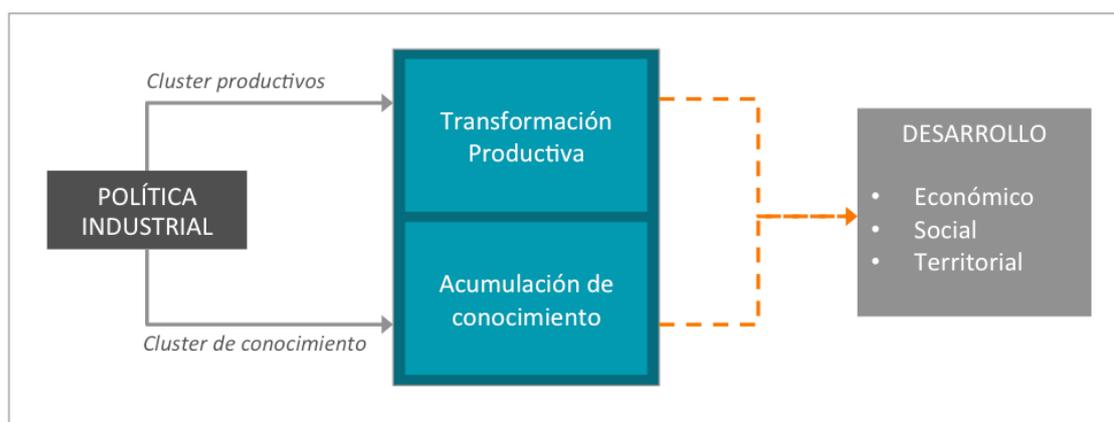
⁵⁹ Esto también podría ser lo que Polanyi (y últimamente Hausmann) llama “conocimiento tácito”.

caso de una economía basada en la explotación de recursos naturales, puede resultar perjudicial para los objetivos de desarrollo de largo plazo. Por lo tanto, el hecho de que exista incertidumbre no implica que no deba existir un proceso de indagación y descubrimiento de nuevos sectores que sean económica y socialmente rentables⁶⁰.

En ese marco, la política industrial emerge como una política esencial para perseguir estos fines de desarrollo al seguir los principios de la lógica anteriormente planteada. No obstante, no existe una sola forma de entender y aplicar una política industrial. La literatura (Benavente, 1997; 2011; 2013; CEPAL, 2014b; Peres, 2005; Moguillansky, 2015) distingue entre políticas neutras y selectivas al referirse al alcance de una política industrial moderna. La principal diferencia entre ambas, antes de ahondar en las características especiales de las políticas selectivas, es el rol del Estado detrás de la asignación de prioridades y recursos. Mientras en las políticas neutras el mercado es el mejor asignador de recursos y los agentes privados son los que conocen las falencias y fortalezas de los sectores económicos y saben qué sectores tienen mayor potencial y, por lo tanto, el Estado sólo ofrece recursos en forma competitiva, en las políticas selectivas se asume que existen fallas de mercado que condicionan el nacimiento de sectores productivos y, por ende, es el Estado quien, de forma activa, debe impulsar su desarrollo.

La selectividad, sin embargo, puede ser aplicada en diferentes niveles de la promoción productiva, esto es, desde el desarrollo y promoción de la investigación básica y aplicada como base para la innovación y el cambio tecnológico hasta el impulso de cadenas de valor ya en funcionamiento. Esto contempla dos formas de políticas e incentivos que pueden denominarse como *cluster* de conocimiento y *cluster* productivos (CNIC). El primero genera las posibilidades y el segundo las concreta (Peres, 2005). La siguiente figura muestra cómo interactúan los diferentes componentes de una política industrial con el objetivo de potenciar el desarrollo económico, social y territorial.

Figura 1. Política industrial y *clusters* para el desarrollo



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2013) y Verde (2012)

⁶⁰ La incertidumbre, en este caso, no es sólo “ex ante”, sino también permanece durante todo el proceso de producción del mismo, lo que conlleva un aprendizaje que es, también, constante. Esto es lo que se denomina incertidumbre dinámica (Benavente, 2011), que se encuentra presente en todo este tipo de acontecimientos.

Un aspecto relevante de esta nueva forma de entender la política industrial se refiere al mecanismo para recabar información para el diseño de una política en esta materia. Es decir, frente a la interrogante sobre quién sabe y conoce mejor el mercado y sus dinámicas y oportunidades de negocio se ha sugerido la necesidad de instalar un proceso continuo de interacción, articulación y cooperación estratégica entre el sector público y el privado, de modo de disminuir los déficit de información para identificar las posibilidades de promoción productiva (BID, 2014).

Este marco de acción descansa, a su vez, en una institucionalidad acorde al desafío de la transformación productiva en el plano territorial. La relevancia del contacto entre actores públicos y privados en espacios territoriales conocidos contribuye a que en el momento de compartir información, experiencias y lecciones para el diseño de una política industrial disminuyen las incertidumbres y desconfianzas asociadas. Por tales motivos, la descentralización del desarrollo productivo y de la generación y acumulación de conocimiento es parte de las medidas que se han tomado últimamente para el logro de los objetivos de las políticas selectivas (OCDE, 2009).

4. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: PRINCIPALES BARRERAS PARA LA LEGITIMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON ORIENTACIÓN TERRITORIAL

El desafío del país es alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible durante las próximas décadas, lo que requiere modificar sustancialmente la forma que ha adquirido el crecimiento económico, cuestión que sólo es posible a través de un cambio estructural que reúna al sector empresarial, el Estado -central, regional y local-, las instituciones de generación de conocimiento y la sociedad civil. Para ello, la promoción del talento humano y el fortalecimiento de la ciencia, tecnología e innovación (CT+i) son factores fundamentales para lograr estos propósitos.

En ese contexto, los distintos gobiernos han promovido estrategias, nacionales y regionales⁶¹, así como también políticas y programas, cuyo objetivo ha sido incentivar un ecosistema que favorezca la innovación y el emprendimiento, al tiempo que promueva activamente el desarrollo de la investigación y desarrollo (I+D) como base para lo anterior. Es decir, tanto la acumulación de conocimiento, que genera nuevas posibilidades, y la transformación productiva, que concreta dichas opciones, son las principales estrategias para alcanzar el desarrollo, como lo ha mostrado la experiencia internacional (Peres, 2005).

Sin embargo, estos desafíos, que se han promovido con distintos grados de profundidad, enfrentan múltiples obstáculos que impiden su real concreción. Estos pueden ser analizados desde un doble nivel: uno estructural y, por lo tanto, cuya superación requiere de un proceso de largo plazo; y otro más bien contingente, el que si bien está influido por el primero, adquiere rasgos particulares que tienen soluciones, por tanto, específicas. En el caso del nivel estructural, se encuentra la hegemonía rentista y la escasa cohesión social⁶²; por su parte, las barreras contingentes responden a los enfoques, objetivos y arreglos institucionales de las estrategias, políticas y programas que buscan fortalecer la ciencia, tecnología e innovación y el desarrollo productivo a nivel nacional y territorial. A continuación se presentan los principales antecedentes que muestran lo señalado y se realiza un análisis respecto de sus implicaciones en el contexto de la transformación productiva y el desarrollo territorial.

4.1. La renta a nivel mundial y nacional

La renta comúnmente se entiende como la sobreganancia obtenida de la explotación de recursos naturales no renovables, como los metales, el crudo y otras materias

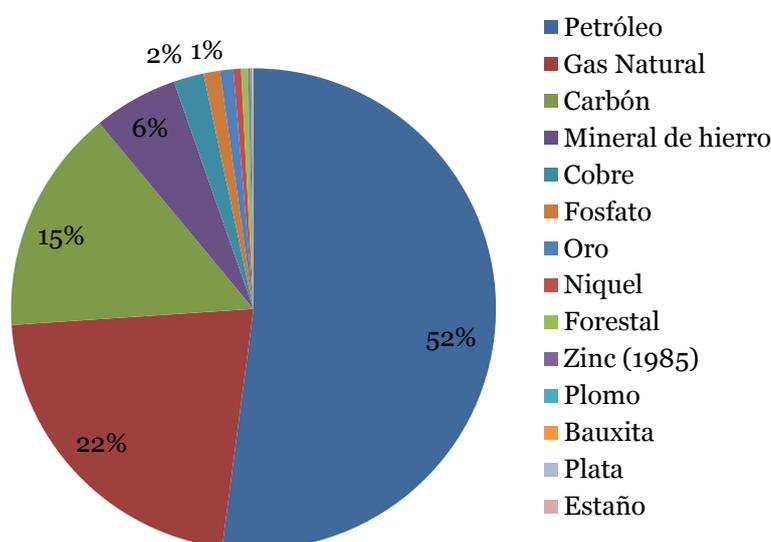
⁶¹ Entre ellas destacan: las Estrategias Regionales de Desarrollo; las Estrategias Regionales de Innovación; la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, 2010-2020; la Agenda de Innovación y Competitividad, 2010-2020; La Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, 2014-2018;

⁶² Que se inscribe en un proceso mayor denominado “desmodernización” (Touraine, 1997), caracterizado por la desocialización y la despolitización. O, también, por la emergencia de una individualidad, o sujeto social como centro de los procesos y cambios sociales, como se mostró en la sección anterior.

primas, que varía en función de la relación precio y costo de producción. Es con respecto a esta denominación que a continuación se presenta la evolución de la renta a nivel mundial y particularmente en Chile, tomando en consideración los ciclos de auge de las últimas décadas, la variación del precio y la participación estatal, de modo de caracterizar la hegemonía rentista en la economía y los vaivenes y turbulencias que la afectan.

El Banco Mundial (2011) ha compilado una serie de datos donde calcula la renta global –precios menos costos de producción promedio – de las principales materias primas entre 1970 y 2011. Del análisis de esta compilación se observa que los minerales vinculados a la producción de energía (petróleo, gas y carbón) representan aproximadamente el 90% de la renta mundial y el cobre representa tan sólo el 2% de la renta total por productos.

Gráfico 1. Renta de recursos naturales por producto, 2008



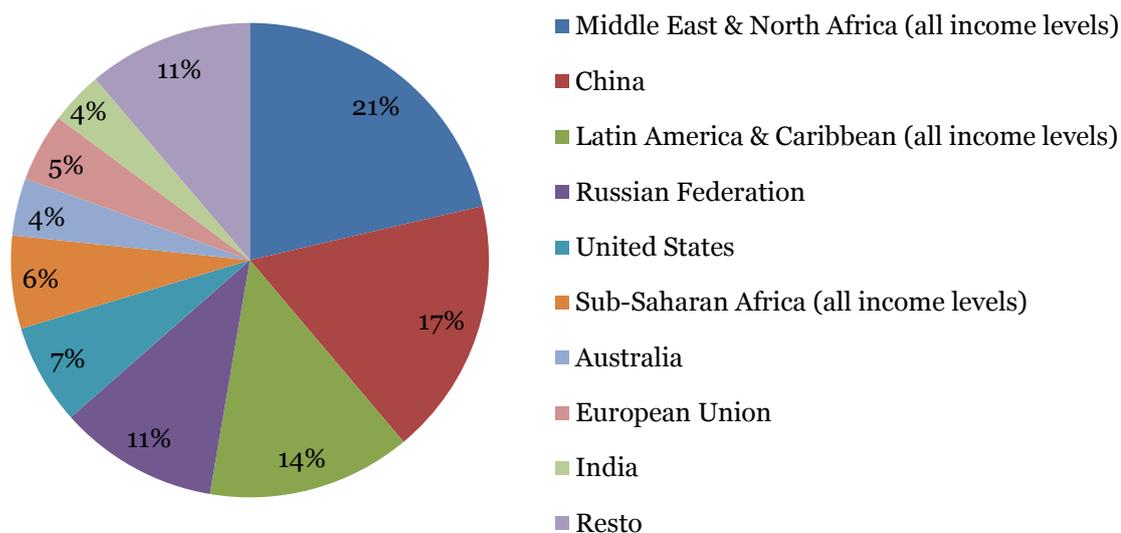
Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial (2011) y CENDA (2015)

En el largo plazo, los productos si bien tienen una evolución que establece su proporción relativa, varía en algunos casos. Por ejemplo, el petróleo pasó de representar el 82% de la renta total en 1979 a un 52% en 2008; el cobre, por su parte, también ha perdido relevancia al pasar de un 15% a inicios de la década del setenta a un 2% el 2008⁶³.

Al observar la distribución de la renta entre las regiones y países del mundo se tiene que un 21% proviene del Medio Oriente y el Norte de África, seguido de China (17%), América Latina (14%), Rusia (11%), Estados Unidos (7%), Unión Europea (5%), Australia (4%) e India (4%). Todas las regiones y países mencionados representan alrededor del 83% de la renta global de los principales productos de recursos naturales.

⁶³ Esto sin perjuicio que el valor absoluto haya crecido constantemente.

Gráfico 2. Renta de recursos naturales por regiones y países, 2008

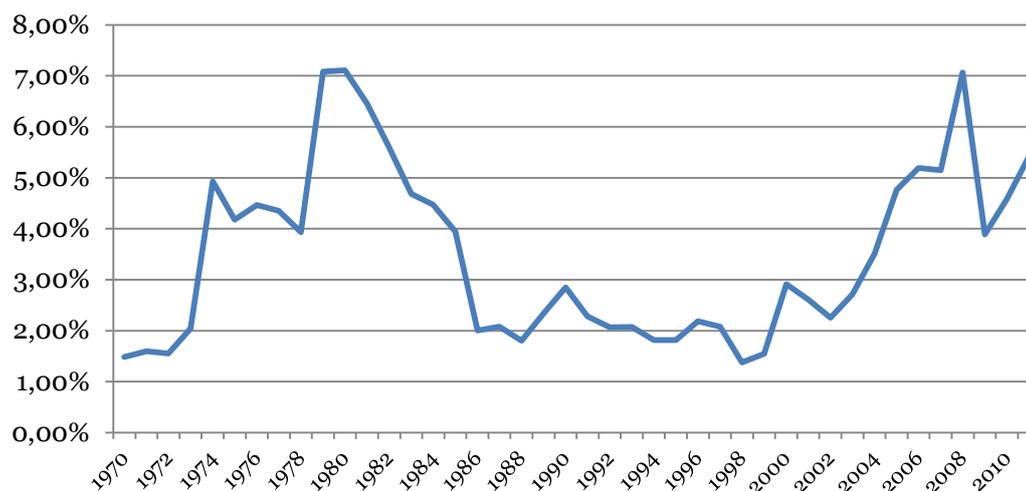


Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial (2011) y CENDA (2015)

Es interesante notar que algunos países como China e India son, a la vez, productores y consumidores de recursos naturales en el contexto de la estrategia de crecimiento que han adoptado. Por lo mismo, la renta que generan corresponde a una transferencia de valor desde industrias que operan al interior del mismo país. En cambio, hay países que son exportadores netos de recursos naturales, lo que implica que la renta que producen proviene de una transferencia desde el exterior, es decir, de las industrias competitivas que requieren de dichos insumos para su producción.

Por otra parte, la renta mundial varía de forma constante si se toma un periodo extenso de tiempo. Del gráfico que sigue se observa un recorrido con altos y bajos fuertemente correlacionado con factores externos; así, por ejemplo, en diez años, desde 1970 a 1980, la renta mundial se multiplicó casi por nueve veces alcanzando un 7% del PIB mundial, para luego -en seis años aproximadamente- caer al mismo nivel de principios de la década de los setenta. Posteriormente, durante dos décadas la renta mundial osciló entre un 2% y 3% del PIB mundial para comenzar un nuevo ciclo al alza a inicios de la década del 2000, que llega incluso a los mismos niveles de 1970, para luego nuevamente caer durante el 2008.

Gráfico 3. Renta de recursos naturales como porcentaje del PIB mundial, 1970-2011



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial (2011) y CENDA (2015)

Como se aprecia, los ciclos de la renta de recursos naturales transcurren de forma inversa con los ciclos seculares de la economía mundial en la medida que los períodos de alza de la renta coinciden con los períodos a la baja de la economía. Así, por ejemplo, la cima del valor de la renta ocurre en la década de los setenta, mientras que la caída de la economía mundial comienza, a su vez, en las vísperas de la misma década. Por el contrario, el período más bajo de las rentas mundiales, que transcurre durante dos largas décadas, los ochenta y noventa, coincide con la fase ascendente de la economía mundial⁶⁴.

Lo anterior pone de manifiesto una de las premisas de la teoría económica clásica, la que dice relación con las transferencias de valor desde las industrias competitivas hacia las industrias extractivas a través de la reducción de las ganancias medias de las primeras a favor de las segundas. La renta aumenta en la medida que el precio se eleva por encima de los costos de producción, lo que equivale a su vez a una reducción de la ganancia capitalista media, proceso que finalmente impacta sobre la dinámica de la economía en su conjunto, provocando turbulencias y, en algunos casos, intensificando las crisis seculares⁶⁵.

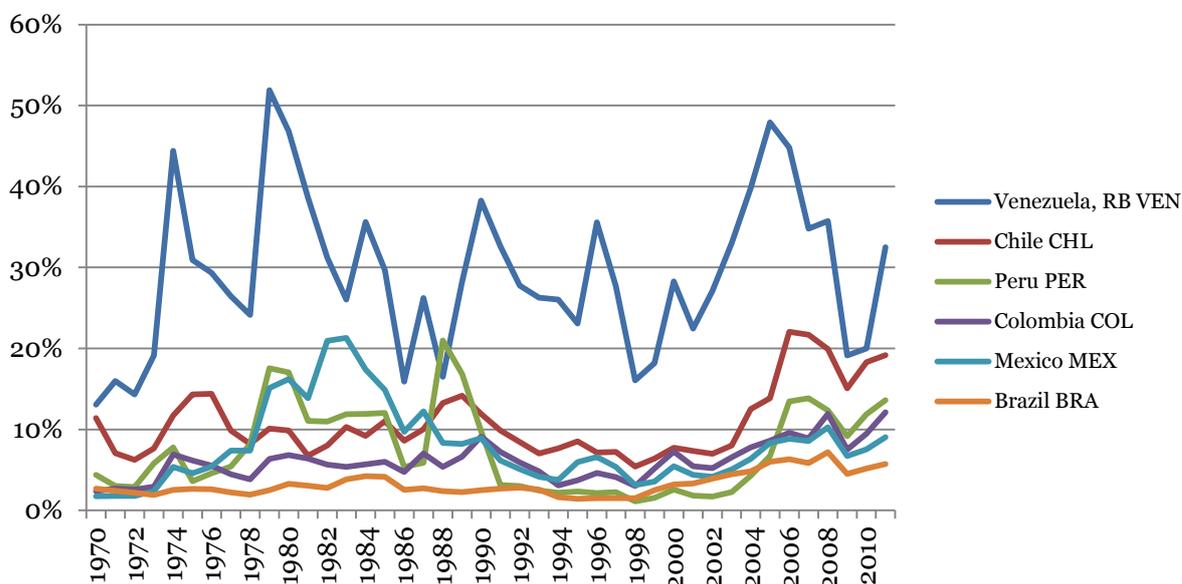
El comportamiento de la renta en los principales países de América Latina sigue un patrón similar al de la renta mundial puesto que el petróleo y el gas natural representan parte importante del peso relativo en esta región. Por otra parte, el peso de la renta de recursos naturales en algunos países de América Latina es elevado al considerar la producción interna en su conjunto. Como se aprecia en el siguiente gráfico, una de las economías que dependen más fuertemente de la renta de los recursos naturales es Venezuela, y le siguen, en orden de prelación, Chile, Perú, Colombia y México.

⁶⁴ Incluye los países desarrollados y emergentes.

⁶⁵ Por supuesto las crisis económicas son fenómenos complejos que dependen de diversos factores, motivo por el cual una explicación exhaustiva de ellas no se agota en este análisis. Sin embargo, hay un hecho claro: cuando ocurren choques externos o crisis económicas los flujos de capitales de corto plazo se dirigen hacia las economías emergentes lo que genera una apreciación de las monedas locales que tiene como consecuencia la concentración de las exportaciones en los sectores basados en recursos naturales. Más adelante se vuelve sobre esto.

En el caso de Chile se observa un período con altos y bajos pero relativamente estables durante la década del setenta y hasta comienzos de la década del 2000, donde se inicia una fase alcista que concluye entre el 2008 y el 2011. Esta alza se explica en gran medida por el aumento del precio del cobre pero también por la fuerte demanda a la luz del aumento de la producción mundial.

Gráfico 4. Renta de recursos naturales como porcentaje del PIB nacional, 1970-2011

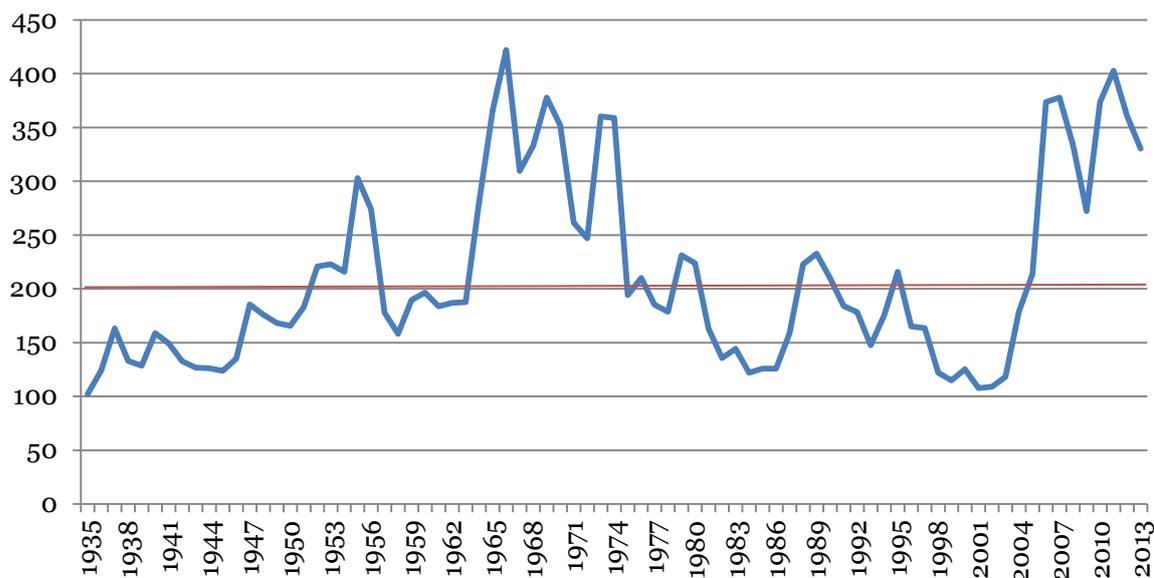


Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial (2011) y CENDA (2015)

Lo anterior muestra el importante peso que tienen los sectores basados en recursos naturales en la economía chilena, alcanzado un máximo de 22% del producto interno bruto el año 2007. Por contrapartida, la contribución de esta renta al desarrollo del país ha sido más bien escaso en la medida que su aporte al PIB y al empleo ha dependido de los vaivenes del precio del cobre; sin embargo, esta volatilidad del precio afecta de forma diferenciada a la industria minera: mientras en la gran minería el empleo es más estable, en la mediana y pequeña minería, cuya participación en la producción total viene disminuyendo, el empleo fluctúa de forma más fuerte. Sin embargo, a nivel total de la industria minera, se constata que la tasa de empleo directo en faenas no varía en el mismo sentido que la evolución del precio del cobre, actuando siempre con rezago (COCHILCO, 2008). Con ello, el empleo en la industria representa alrededor del 1,8% del empleo total nacional (CENDA 2015), evidenciando que esta actividad económica no requiere del valor agregado que produce el trabajo para obtener sus ganancias sino solo de la posesión efectiva de los recursos.

En ese sentido, resulta importante analizar la evolución del precio del cobre y sus determinantes de forma más detenida. Como se observa en el gráfico que sigue, el precio del cobre ha tenido dos grandes episodios de alza considerables, el primero en la década del setenta y luego en la década del 2000 y en ambos casos el precio superó los cuatro dólares por libra, muy por encima del precio promedio de los últimos cincuenta años, que ha sido de 2,12 dólares la libra (COCHILCO, 2014).

Gráfico 5. Evolución del precio del cobre, 1935-2013



Fuente: elaboración propia en base a COCHILCO y CENDA (2015)

Lo planteado supone una fuerte variabilidad de los ingresos provenientes de la renta de los recursos naturales, la que sin duda se encuentra sujeta a condicionantes externos que determinan el precio de las materias primas. Riesco (2015) ha planteado una paradoja para explicar la variación de los precios del cobre en el contexto del desacople existente entre la bonanza de la renta de los recursos naturales y las fases de la economía mundial. De esta forma, la renta y los precios que lo acompañan aumentan precisamente cuando disminuye la demanda física de materias primas; y al revés, esta disminuye cuando comienza la recuperación de la producción mundial de las economías más desarrolladas. La aparente contradicción que emana del hecho que los precios aumentan cuando hay crecimiento lento y bajan cuando el crecimiento vuelve a dar luces de dinamismo radica en la enorme disponibilidad de capital que comienza a fluir desde las economías más avanzadas hacia las economías emergentes luego de una crisis económica. En la medida que estos capitales⁶⁶ no encuentran espacios de inversión productiva buscan fuentes de rentabilidad especulativa, siendo las materias primas una de las principales receptoras⁶⁷.

Por lo tanto, la variación del precio depende de la demanda física de materias primas la que, a su vez, responde a dos componentes: producción y especulación. La primera proviene de las economías desarrolladas o en vías de desarrollo y crece o decrece en función de las crisis seculares por las que atraviesan, mientras la segunda recorre un camino inverso, esto es, aumenta cuando las economías desarrolladas entran en períodos de crisis y se ralentiza cuando estas recuperan su dinamismo. Por supuesto, el componente especulativo si bien contribuye a aumentar los precios de las materias primas, generando una renta mayor en el corto plazo y mejorando la posición fiscal de los países, introduce desequilibrios en el largo plazo: afecta a los sectores exportadores nacionales y crea una falsa ilusión de crecimiento⁶⁸.

⁶⁶ Llamados capitales golondrinas.

⁶⁷ Las otras son las monedas nacionales y las bolsas de valores (capitalización bursátil). Este fenómeno conduce a una apreciación de las monedas, cuestión que afecta a los sectores exportadores industriales, y beneficia, en cambio, a los sectores basados en recursos naturales.

⁶⁸ La creación de un mercado especulativo de materias primas puede conducir a una manipulación de

La especulación, sin embargo, no acaba en ese solo hecho: en Chile existe un verdadero mercado especulativo respecto de las concesiones, que tiene consecuencias directas y negativas en la dimensión física de los territorios. Según estudios de COCHILCO (2013), el 70% del territorio de la Región de Tarapacá, el 69% de la Región de Antofagasta, el 70% de la Región de Atacama y el 58% de la Región de Coquimbo se han concedido para “exploraciones mineras”. El año 2009 se otorgaron concesiones por más de diez millones de hectáreas de las cuales efectivamente se explota menos del 10%. La situación descrita lesiona de forma expresa lo establecido en la propia Constitución de Chile que establece que *“La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento”*⁶⁹.

A lo anterior se suma una normativa que opera incluso contra la propia constitución, la que permite la concesión plena de los recursos naturales, cuestión que convierte al concesionario prácticamente en el dueño del yacimiento. Esta concesión implica, formalmente, la entrega de estas concesiones sólo a través de una resolución judicial, de forma indefinida, donde el concesionario puede usar, gozar y disponer de la concesión, es decir, venderla, transferirla o hipotecarla, y una indemnización completa en el caso de expropiación.

Los países han ido avanzando gradualmente en la introducción de medidas para resguardarse de estos potenciales peligros, siendo la apropiación de la renta a través de impuestos y royalties uno de sus principales elementos. El desafío que tiene todo país que depende fuertemente de los ingresos que provienen de la explotación de recursos naturales es convertir este capital natural no renovable en capital perdurable, es decir, infraestructura productiva y capital humano, con el objetivo de sostener el desarrollo de largo plazo (CEPAL, 2014b).

4.2. La necesidad de la transformación productiva

La necesidad de mejorar los distintos niveles e índices⁷⁰ que reflejan el estado de desarrollo del país es un consenso amplio y aceptado por la mayor parte de los sectores políticos y sociales. Para lograr ello se ha promovido un modelo de desarrollo sustentable, un crecimiento sostenido en el tiempo y un desarrollo social y cultural integral. Lo primero, se sostiene, debiera realizarse por medio de la incorporación de la innovación como factor fundamental en el mejoramiento de la productividad y la diversificación de la estructura productiva, en la perspectiva de disminuir la dependencia de los recursos naturales. Lo segundo, por su parte, enfocándose en políticas que promuevan la cohesión social y territorial para el desarrollo, con el fin de mejorar la satisfacción de la vida social y las relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones.

En lo que no existe acuerdo es en cómo lograr estos objetivos. Más específicamente, en el rol del Estado para generar o incentivar el cambio estructural que se requiere y en el tipo de política industrial que se debe introducir para lograr lo anterior

precios que provoquen caídas repentinas de los mismos que impactan negativamente a los ingresos nacionales de los países.

⁶⁹ Artículo 19 n° 24 Inc. 7° Constitución Política de la República de Chile.

⁷⁰ Como son los niveles de indigencia y pobreza, así como también los índices de desarrollo humano y de desigualdad.

(Benavente, 2011). Detrás de estas opciones se juega la efectividad real de estos esfuerzos en la medida que avanzar hacia un horizonte de igualdad y un desarrollo integral requiere de una transformación productiva sustantiva (CEPAL, 2014a).

Cumplir con estos objetivos resulta fundamental en virtud de los precarios avances que han existido en la materia, sumándole los preocupantes resultados sociales que aún persisten en el país. En efecto, a pesar del aumento sostenido del ingreso per cápita, su distribución lleva más de tres décadas sin variaciones significativas. Es decir, mientras el primero ha crecido hasta llegar a los 20 mil dólares per cápita, el segundo –medido con el Coeficiente Gini– se ha mantenido cercano al 0,50 en el mismo periodo⁷¹ (OCDE, 2014a). Al observar las distintas formas de calcular la desigualdad se llega a la misma conclusión: la brecha de ingresos existente no permite avanzar hacia mayores posibilidades de desarrollo integral e inclusivo.

Si bien las encuestas de hogares y los respectivos cálculos que se realizan muestran una realidad preocupante sobre la persistente desigualdad en la distribución de ingresos, estas no logran captar de forma precisa las diferencias señaladas. En el último tiempo, dada la información disponible, se ha podido cuantificar la participación de los ingresos extremos en el ingreso nacional, entregando un panorama aún más desolador. Esta metodología fue liderada por Atkinson, Piketty y Saez (2011) para un conjunto de países, la mayoría pertenecientes a la OCDE. Piketty (2013) continuó este trabajo donde muestra la evolución de los ingresos de la población más rica en el ingreso total de los países, concluyendo que la tasa de crecimiento de la ganancia de capital es mayor que la tasa de crecimiento de la economía real, lo cual tiene un impacto sobre la distribución de los ingresos (capital y trabajo) que en el largo plazo puede desestabilizar a los países desarrollados y en desarrollo.

En Chile, López, Figueroa y Gutiérrez (2013), utilizando este mismo método, estimaron que la participación del 1% más rico en el ingreso nacional alcanza el 30%, el del 0,1% el 17% y el del 0,01 el 10% del mismo. Esto, de alguna forma, confirma algunas hipótesis que sostienen que el problema de la distribución del ingreso no se da en el grueso de la población sino más bien en lo alto de la misma.

Al revisar la distribución en términos de capital e ingreso, es decir, la participación de ambos factores en el ingreso nacional, se aprecia una situación semejante⁷². En efecto, al observar la siguiente tabla se aprecia que los ingresos del capital –excedente bruto de explotación– es el 50,8% del ingreso nacional, mientras el ingreso del trabajo –remuneraciones– alcanza un 38,8%. En otros países, la evolución de estos ingresos muestra que la relación capital-trabajo es prácticamente

⁷¹ Es preciso una advertencia preliminar a esta forma de medir la desigualdad de ingresos. El coeficiente Gini “tradicional” o “relativo”, al considerar la participación de cada grupo en el ingreso total de manera proporcional, resulta ser una medición de la desigualdad sesgada hacia abajo. Esto porque no logra captar la brecha que se produce luego de una variación en la participación del ingreso. Si dos grupos aumentan sus ingresos al doble, por ejemplo, este coeficiente muestra que la desigualdad se mantuvo, a pesar del aumento de la brecha en términos absolutos. La metodología que logra captar esta diferencia se ha denominado “Gini Absoluto” (Kolm, 1976), y muestra los cambios en la distribución cuando existe una variación en los ingresos.

⁷² Es importante dicha relación puesto que las rentas de los recursos naturales resultan decisivas para la distribución del ingreso. Cuando estas aumentan (por la vía del incremento del precio internacional de un recurso) los ingresos del trabajo se ven reducidos respecto a su participación en la producción total.

al revés: los ingresos del capital – rentas, beneficios, dividendos, intereses – representan aproximadamente 30% del ingreso nacional, frente a 70% de los ingresos del trabajo – asalariado y no asalariado (Piketty, 2013)⁷³.

Tabla 1. Composición del producto Interno bruto a precios corrientes, 2003-2012

Año	Remuneraciones	Excedente bruto de explotación	Impuestos netos de subvenciones	PIB
2003	41,25%	46,71%	12,05%	100%
2004	39,11%	49,18%	11,71%	100%
2005	37,50%	50,65%	11,85%	100%
2006	34,80%	54,26%	10,94%	100%
2007	35,18%	54,01%	10,81%	100%
2008	36,37%	52,59%	11,03%	100%
2009	37,74%	52,02%	10,24%	100%
2010	35,81%	54,17%	10,02%	100%
2011	37,18%	52,16%	10,66%	100%
2012	38,89%	50,08%	11,03%	100%

Fuente: elaboración propia en base a cuentas nacionales, Banco Central de Chile y CENDA (2015)

Esta situación tiene varias explicaciones, una de las cuales ha sido esbozada de forma explícita: el carácter rentista de la economía del país. Sin embargo, si bien esta podría ser su causa primigenia hay que adicionarle otros factores complementarios que contribuyen a explicar este aciago panorama, porque no es del todo cierto que en los países cuyo producto interno bruto depende fundamentalmente de los recursos naturales podamos encontrar, a la vez, una elevada desigualdad⁷⁴.

Un primer elemento a considerar dice relación con el crecimiento económico del país. En las últimas décadas, especialmente desde los setenta, este crecimiento ha sido más bien espurio y volátil, lo que ha impedido un desarrollo sostenido en el tiempo, particularmente en tiempos de crisis. La economía chilena si bien ha tenido periodos de alto crecimiento, incluso a tasas similares de los países asiáticos en sus mejores rendimientos, no ha sido capaz de sustentar dicho incremento de manera permanente. Al tratar de explicar esto se tiene la tentación de buscar factores exógenos, tales como las crisis políticas internas o las crisis económicas externas, sin embargo, una mirada a otros factores puede dar luces al respecto.

Frente a ello, cabe preguntarse, ¿por qué Chile no logra mantener unas tasas de crecimiento económico sostenidas en el tiempo? ¿Por qué hay periodos de crecimiento robusto para luego entrar en estancamientos prolongados? ¿Por qué tiene dificultades en retomar el sendero de crecimiento acelerado luego de una crisis económica?

En el caso de nuestro país esto no se puede asociar a alguna crisis política particular y tampoco a las consecuencias de las crisis económicas mundiales. En términos generales, Chile ha tenido períodos diversos de crecimiento que se parecen más bien a “montañas rusas” que a líneas rectas y constantes en el tiempo. Durante los años

⁷³ Datos de Francia.

⁷⁴ Así, por ejemplo, Noruega un país que basa su economía en la explotación del petróleo ha logrado de forma sistemática estar en los primeros lugares del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2014).

sesenta, en los periodos presidenciales de Alessandri y Frei Montalva, se tuvieron crecimientos, reflejados en la variación del PIB, de 3,7% y 4,0%, respectivamente. En la primera etapa de la dictadura militar (1974-1981) se registró una variación en la tasa de crecimiento del orden del 3,0%. La vuelta a la democracia trajo consigo un fuerte incremento del PIB cuya variación entre 1990 y 1998 fue de 7,1%, el mayor registro en la época estudiada. Posteriormente, las tasas han ido disminuyendo constantemente en una suerte de ciclos sucesivos a la baja (Ffrench-Davis, 2014).

Lo que explica este conjunto de situaciones, muchas veces paradójicas, es el giro neoliberal que tomó el país durante los años ochenta. Pero no el simple hecho de adoptar estas medidas sino más bien cómo fueron implementadas. Es decir, a diferencia de los países asiáticos, los que adoptaron o realizaron el giro neoliberal de manera pragmática, es decir, de forma gradual, selectiva y en conjunto con los actores involucrados, en nuestro país la estrategia fue más bien de imposición, sin establecer la gradualidad necesaria y de destrucción de lo que hasta ese momento se había construido. Esto último lo sufrieron especialmente los sectores de educación, salud y previsión, así como también se vio afectada la estrategia desarrollista que el Estado llevaba hasta ese momento (Riesco, 2013).

En segundo lugar, hay una fuerte tendencia a flujos de inversiones no productivas, es decir, la entrada de capitales extranjeros a sectores económicos con baja intensidad tecnológica y fuerza de trabajo. A pesar de que el país aumentó la inversión por trabajador (prácticamente al doble desde los ochenta), al contrario que el resto de América Latina, que en general las disminuyó durante las reformas neoliberales, la productividad se ha mantenido en niveles deficientes. Lo anterior se ha traducido en un desfase entre la inversión por trabajador y la productividad: en el periodo que va desde 1982-1998 la inversión por trabajador fue de 4% y la productividad alcanzó el 11%; mientras en el periodo 1998-2008 la inversión es de 3% pero la productividad baja drásticamente a un -11% (Palma, 2010).

El rol de la inversión extranjera también resulta útil para ilustrar este punto. La Gran Minería ha absorbido, entre 1974 y 2011, aproximadamente un tercio de toda la inversión extranjera, sin embargo, este sector ocupa alrededor del 1,8% de la fuerza de trabajo asalariada. Si se consideran además el resto de los sectores vinculados a los recursos naturales, esto es, energía, agricultura, silvicultura y pesca, la proporción se aproxima a los dos tercios de la inversión extranjera. El empleo en estos sectores, por su parte, asciende al 9,3% del total de asalariados (Riesco, 2013). Esto muestra que las inversiones se dirigen principalmente a los sectores intensivos en capital para obtener las rentas correspondientes, las que adquieren la forma de repatriación de utilidades, portafolios e intereses, entre otros, que termina afectando la cuenta corriente del país⁷⁵.

Ahora bien, una de las características de la economía chilena, pero también la de América Latina, es la capacidad de generar empleo⁷⁶; sin embargo, ¿esto es positivo para la inversión productiva? Al parecer esta virtud distorsiona el escenario de largo

⁷⁵ El país ha tenido un déficit prolongado en la cuenta corriente a consecuencia de un saldo negativo de la balanza comercial (mayores importaciones que exportaciones) y de la balanza de rentas (las ganancias repatriadas de empresas extranjeras instaladas en Chile son mayores que las ganancias repatriadas de las empresas nacionales en el extranjero).

⁷⁶ Empleos que, sin embargo, son muchas veces precarios dado sus rasgos de subcontratación y periodicidad.

plazo puesto que retrasa las decisiones de inversión en la medida que no hay incentivos para invertir en nuevos tipos de empleos dada la estabilidad (ilusoria) que señala el mercado laboral⁷⁷. Por este motivo las crisis económicas afectan de forma distinta a América Latina y a los países asiáticos: mientras a las primeros les afecta la productividad a los segundo les daña el empleo (Palma, 2010).

En tercer lugar, la excesiva apertura financiera, impulsada por una política macroeconómica abierta al comercio internacional, que no regula adecuadamente la entrada de capitales financieros. El país, por ejemplo, no tiene una política de encaje que administre el efecto sobre el peso chileno de estos flujos financieros. Estos operan bajo la lógica especulativa, motivo por el cual se mueven de forma trastornada por los diferentes sistemas financieros. Esto ha tenido como consecuencia que durante el 2010, por ejemplo, la capitalización bursátil del mercado financiero chileno llegó a ser el doble del PIB nacional. Asimismo, la apreciación del peso chileno fue uno de los incrementos más fuertes a nivel mundial (CENDA, 2012), afectando a los sectores exportadores no mineros.

En cuarto lugar, es posible constatar las consecuencias de la liberalización económica y la carencia de una política industrial selectiva sobre el tipo de exportaciones que se realizan: los principales productos exportados son los “metales metalíferos” (26,8%), “cobre y sus manufacturas” (26,8%) y “frutas y frutos comestibles” (10,8%)⁷⁸. Por lo tanto, lo que prevalece es una industria extractiva de recursos naturales cuyos productos, en su mayor parte, se exportan sin ningún proceso que le agregue valor, es decir, las exportaciones de cobre van acompañadas de residuos y subproductos de minerales que atentan tanto contra la producción de valor agregado como al medioambiente.

Todos estos factores han contribuido, de una u otra forma, a fomentar y consolidar el proceso de desindustrialización de la economía chilena, el que resulta sumamente preocupante para el horizonte de igualdad hacia el cual se requiere avanzar. Si a principios de los años setenta la industria manufacturera generaba el 17% del PIB nacional, hoy la participación ha caído a un 10%; los principales afectados señalan que parte de la explicación de esta disminución ha sido el crecimiento y preponderancia de la industria del cobre (ASIMET, 2015). Como señala Palma (2005), la desindustrialización es la fase en que el empleo en el sector manufacturero comienza a disminuir paulatinamente, mientras que el sector servicios empieza a ser la principal fuente de absorción de la mano de obra liberada de este. Sin embargo, con frecuencia dicha apropiación de empleo no es simétrica, lo cual configura los escenarios de desempleo e informalidad del trabajo.

Este proceso afecta directamente al tipo de empleo que crea una economía, poniendo en tensión su estructura y calidad. La pregunta central a responder es ¿qué tipo de empleo genera una economía basada preponderantemente en la extracción de recursos naturales? Esta pregunta, si bien fundamental, no puede ser respondida sin indagar en sus consecuencias sobre la estructura social, como se verá más adelante, puesto que el empleo es fundamental en la conformación de las clases sociales y sus respectivas estratificaciones.

⁷⁷ La premisa detrás de esta conclusión es que solo habría inversión en empleo cuando la fuerza de trabajo es escasa.

⁷⁸ Esta nomenclatura es la que utiliza la aduana, y es representativo de los productos exportados durante los meses de enero a marzo del 2015.

Es con respecto de estas situaciones que una política industrial basada en la innovación surge como uno de las principales mecanismos para un cambio estructural efectivo y sostenible en el tiempo. Asimismo, con la introducción de la innovación, los derechos de propiedad se vuelven más difusos e intangibles en comparación con las economías basadas en la explotación de recursos naturales, donde estos están claramente establecidos y protegidos, incluso por toda una trama regulatoria y normativa. Sin embargo, aún se carece de una definición respecto de lo que se entiende por innovación, y también, por sus reales alcances para generar un cambio estructural a la luz de los procesos de modernización y las correlaciones de poderes que caracterizan al desarrollo económico en curso.

4.3. Estructura económica y productiva de Chile

La necesidad de la transformación productiva adquiere mayor relevancia si se tienen en cuenta los elementos centrales que caracterizan a la estructura económica y productiva del país.

Las estrategias de desarrollo que ha implementado pueden ser divididas en tres grandes momentos: de 1884 a 1924 un “desarrollo hacia afuera”, caracterizado por el período oligárquico; de 1924 a 1973 un “desarrollo hacia adentro”, en cuyo centro estuvo el Estado desarrollista; y de 1973 a 2014, nuevamente un “desarrollo hacia afuera”, pero esta vez influido notoriamente por el paradigma neoliberal (Riesco, 2013). En este caso es relevante detallar las implicancias que tuvieron las políticas neoliberales sobre la estructura económica y productiva.

Las reformas llevadas a cabo durante la primera parte de la dictadura militar tuvieron un foco más bien ortodoxo de aplicación. Entre las políticas introducidas destacan la apertura de las importaciones, liberalización del mercado financiero interno (manejo de tasas de interés y manejo en la asignación de créditos), desregulación de flujos de capitales, reducción del tamaño del sector público, privatización del sistema de pensiones y de la salud, desmantelamiento de la educación pública, privatización de numerosas empresas públicas, desregulación del uso del suelo urbano, supresión de derechos sindicales y de asociación y modificación del sistema tributario (Ffrench-Davis, 2014). Todas estas reformas son, de algún modo, los pilares sobre los cuales descansa la estructura productiva, a pesar de los ajustes posteriores.

Estas medidas, algunas con más éxito que otras, tenían el objetivo de reducir el rol del Estado en la economía. Esto, asimismo, contribuyó a configurar una institucionalidad pública más bien débil y orientada principalmente al incentivo y estímulo económico, cuyo caso más paradigmático es la forma que adquirió la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Es decir, lo central de las reformas introducidas fue reducir el tradicional papel del Estado en la promoción de la inversión y de la industrialización del país, dando paso en este ámbito a agentes privados en el contexto de un mercado desregulado.

Posteriormente, a la vuelta a la democracia se realizaron varios esfuerzos para “reformular las reformas”, por medio de la corrección de los excesos ortodoxos en varios ámbitos, principalmente tributarios y de gasto social, sin embargo, la mayoría de estas tuvieron un impacto limitado en el largo plazo y se orientaron, sin más, a resolver los problemas con recetas emanadas del mismo campo de acción que

producía estas insuficiencias.

Todo ello ha condicionado el asentamiento de una estructura económica que, a pesar de los elogios que ha recibido respecto de su estabilidad y crecimiento, resulta *escasamente diversificada, territorialmente desequilibrada (centralizada) y fuertemente concentrada*. Es decir, basada en la industria extractiva, principalmente minerales y pesca, explotación de suelo fértil en actividades agropecuarias y plantaciones forestales. Esto se ha traducido en la consolidación de unas bases frágiles para consolidar la participación en el comercio internacional: solo el 0,6% de las empresas del país exportan; y de estas un 97% son grandes empresas (OCDE/CEPAL; 2013); mientras la composición de las principales exportaciones se concentra en cobre refinado (27%), mineral de cobre (20%), entre otros recursos naturales (Hausmann e Hidalgo et al., 2011).

Asimismo, dicha producción se ha concentrado en algunas zonas o macrozonas, por la diferente especialización y disponibilidad de recursos naturales, generando diferencias económicas y sociales que no permiten un desarrollo nacional equilibrado.

Por otra parte, el aludido proceso de privatización ha generado una importante concentración económica que, junto con las tendencias monopólicas y oligopólicas⁷⁹, han afectado la eficiencia y legitimidad del sistema económico. De esta forma, la economía chilena muestra concentración de la propiedad de activos productivos, alta participación de conglomerados económicos y empresas grandes en los principales mercados, como la banca, salud y previsión privada, farmacias, retail y medios de comunicación (Solimano, 2012).

La concentración de la propiedad de activos productivos y financieros se refleja en las tenencias de acciones de los principales grupos económicos. Fazio (1997; 2000; 2010) muestra un ranking del patrimonio de las sociedades anónimas y sus principales controladores por grupo económico, destacando el alto nivel de concentración en los sectores de la banca, empresas privadas de salud (ISAPRES), supermercados, comercio minorista y energía, situación que prácticamente no ha cambiado en las últimas décadas. Incluso a nivel internacional destacan algunos grupos económicos dentro de los grandes patrimonios y riquezas.

En presencia de mercados monopólicos u oligopólicos el precio de venta es mayor al precio de equilibrio, lo que provoca una pérdida del excedente del consumidor y un nivel de producción inferior creando una pérdida de eficiencia productiva. Al respecto, Solimano (2009) utiliza el índice de *Herfindahl-Hirschman* (HHI)⁸⁰ para medir la concentración de mercado en Chile para seis sectores económicos (farmacias, forestal, bancos, AFP, minería e Isapres). En función de tres categorías, “no concentrado”, “moderadamente concentrado” y “altamente concentrado”, concluye que los seis sectores se ubican entre moderadamente concentrado (minería, banca, forestal e Isapres) y altamente concentrado (farmacias y AFP).

Este contexto ha conducido a variados comportamientos de los agentes económicos

⁷⁹ Entendidas como uno o unos pocos oferentes por razones de poder de mercado (carteles, fusiones, etcétera), o bien por carencia de regulación.

⁸⁰ Este índice se basa en modelos teóricos vinculados con los oligopolios.

que, en los hechos, no han beneficiado al conjunto de la sociedad. Como parte de ello, se han identificado prácticas que buscan proteger los mercados, imponer barreras de entrada y salidas, llegar a acuerdos de precios, colusiones, fusiones y carteles, difusión de información confusa, sesgada y poco legible, etcétera. Todas estas prácticas no son sino estrategias que apuntan a mantener y consolidar el poder de mercado de los grupos económicos.

Frente a ello, el país ha implantado una institucionalidad pública encargada de promover y asegurar la libre competencia. Por una parte, la Fiscalía Nacional Económica, que tiene el objetivo de investigar situaciones como las antes mencionadas; el Tribunal de la Libre Competencia, que decide las sanciones correspondientes en función de la infracción cometida; y la Corte Suprema, que rectifica y revisa las decisiones del tribunal. Sin embargo, en muchos casos la normativa asociada no logra abarcar todas las formas que puede adquirir la concentración económica en términos de los activos productivos y financieros. Por lo tanto, es posible sostener que existe un vacío en las disposiciones legales para el control de concentraciones, carencia de criterios jurisdiccionales claros y ausencia de facultades específicas de la Fiscalía y el Tribunal, lo que no ha permitido aplicar sanciones a las concentraciones de mercado que perjudican la libre competencia (OCDE, 2014b).

4.4. La necesidad de cohesión social y territorial

La desigualdad territorial es uno de los principales factores que impiden avanzar hacia un desarrollo más integral y equilibrado porque limita el desarrollo de las oportunidades de vida de las personas, subutiliza las capacidades que cada territorio posee y condiciona las perspectivas de la transformación productiva.

Lo anterior ha generado un panorama heterogéneo a nivel territorial que no ha permitido orientar de buena forma las políticas públicas que pretenden fortalecer las capacidades territoriales. Hay regiones que, dado los recursos naturales que poseen, tienen ingresos per cápita que alcanzan los niveles de países desarrollados, mientras hay otras que, en virtud de la carencia de recursos de este tipo, no han logrado fortalecerse. Por lo tanto, lo que existe más bien es una diversidad de situaciones económicas, sociales y culturales que impiden aplicar políticas neutrales para resolver los problemas, así como también para iniciar cambios estructurales.

A esto hay que sumarle la gran concentración de la población en la Región Metropolitana, junto con ser el país más centralizado de América Latina (SUBDERE-UFRO, 2012). Ciertamente, el sector público es centralizado, jerárquico, sectorial y uniforme, lo que deja a los gobiernos regionales y locales, junto con la sociedad civil, en un escenario muy débil y precario para enfrentar cualquier desafío de transformación productiva u otro desafío similar. Esto último, sin embargo, no se limita solamente al Estado, sino también es un elemento distintivo del sector privado del país.

Esto se ha traducido en una disparidad de situaciones que se reflejan en diferentes variables: cobertura de educación, índices de pobreza e indigencia, tasa de desempleo, PIB regional, índice de competitividad, atracción y retención de capital humano e inversiones, capacidades de gestión pública, entre otros.

En el contexto de la globalización, que impone un juego de supervivencia a la luz de una competitividad cada vez más despiadada, las regiones han debido responder de forma rápida y oportuna a distintos requerimientos, sin embargo, las capacidades para que dichas respuestas sean efectivas han sido variadas. Así, por ejemplo, el índice de competitividad regional (SUBDERE-UFRO, 2012) muestra los dispares resultados que presentan los territorios y localidades en este ámbito. Mientras la Región Metropolitana concentra la mayor parte de las inversiones, infraestructura, atracción de capital humano, lo que determina el alcance de su competitividad, existen otras regiones que no son capaces de competir con estos mismos recursos en este nuevo escenario.

Al respecto, cabe señalar que la globalización no sólo tiene efectos negativos sobre la desigualdad territorial, puesto que muchas veces aumenta las brechas entre estos, sino también sobre la cohesión social. Es decir, la globalización, en el marco del proceso de modernización que lo contiene, ha modificado las tradicionales formas de construcción de las identidades culturales y territoriales al trastocar el modelo institucional bajo el cual tenían sentido y los mecanismos de integración y cohesión social. Por lo tanto, hay que analizar los efectos que la globalización puede tener sobre la cohesión social y, a la vez, en la transformación productiva.

Un estudio de la Universidad de Chile⁸¹, en conjunto con la SUBDERE, (Espinoza, 2009), desagrega el capital social en cuatro dimensiones: asociatividad, interés en la política, confianza y redes personales. En el ámbito de la confianza destacan dos subdimensiones, aquella vinculada a las instituciones y la interpersonal. Del análisis de estas últimas se concluye que las oportunidades de empleo y emprendimiento que ofrecen las regiones están condicionadas por las capacidades de coordinación y colaboración de la sociedad civil, lo que a su vez depende de la densidad del capital social, particularmente las relaciones de confianza, que pudiera encontrarse en un territorio determinado. Frente a ello, la mayor parte de las regiones poseen escasos niveles de confianza interpersonal y serias dificultades en la confianza en las instituciones. La ausencia de estos elementos fundamentales del capital social termina por aumentar los costos de transacción (Espinoza, 2009) y retrasar aún más el tránsito hacia una mayor descentralización y el inicio del cambio estructural para la transformación productiva.

La desigualdad territorial y la capacidad de desarrollo endógeno también se evidencian en la concentración de matrícula de educación superior y la retención de capital humano en las regiones. Como se aprecia en la siguiente tabla, mientras en la Región Metropolitana la participación en la matrícula total asciende a un 47%, le siguen de lejos Bío-Bío con 13% y Valparaíso con 12%, en el resto de las regiones dicha participación varía entre un 5% y 0,1%.

⁸¹ En el marco del Proyecto Desigualdades (Anillo SOC12).

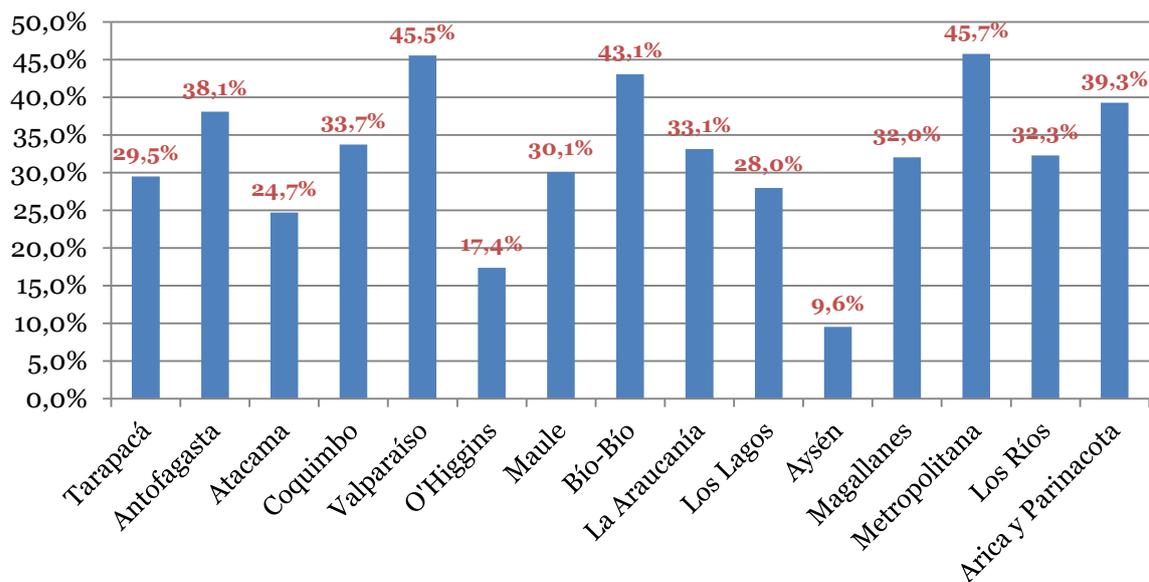
Tabla 2. Distribución de matrícula total en educación superior por regiones, 2014

Región	Número	Porcentaje
Tarapacá	17.519	1,4%
Antofagasta	41.778	3,4%
Atacama	12.033	1,0%
Coquimbo	42.317	3,5%
Valparaíso	134.320	11,1%
O'Higgins	28.465	2,3%
Maule	51.784	4,3%
Bío-Bío	159.390	13,1%
La Araucanía	56.535	4,7%
Los Lagos	39.883	3,3%
Aysén	1.987	0,2%
Magallanes	7.588	0,6%
Metropolitana	582.398	47,9%
Los Ríos	22.415	1,8%
Arica y Parinacota	17.001	1,4%
Total	1.215.413	100%

Fuente: elaboración propia en base a SIES

Una de las causas principales para este proceso de concentración de la matrícula es la fuga de estudiantes que terminan la educación secundaria hacia las zonas metropolitanas. Al observar la proporción del 5% que obtuvieron los mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y que postulan a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) se evidencia que una buena parte de ellos lo hace a la Región Metropolitana (SUBDERE-UFRO, 2012). Las personas optan por cambiar de región en virtud de las mejores oportunidades que ofrecen en términos de empleos, remuneraciones y expectativas de mejoramiento continuo en la calidad de vida. Esto se puede apreciar en el siguiente gráfico, que muestra distintos tipos de cobertura de la matrícula de educación superior por regiones.

Gráfico 6. Cobertura neta de educación superior por regiones, 2014.



Fuente: elaboración propia en base a SIES

Al observar las brechas por territorio de cada una de estas variables queda claro que las oportunidades no están siendo distribuidas de forma equilibrada e integral. Es con respecto de estos desafíos que surge la necesidad de promover la cohesión social y territorial en pos de un desarrollo económico y social más inclusivo. Esto porque no es posible modificar la estructura productiva de un país y sus territorios sin una mirada pertinente sobre los aspectos sociales que influyen en el éxito o fracaso de ciertas políticas. Toda transformación económica es, al mismo tiempo, una transformación social.

Por último, esto tiene efectos sobre el carácter de las políticas que se aplican tanto para solucionar los problemas más urgentes, así como también aquellas que son utilizadas para promover cambios estructurales. Se requiere avanzar hacia la superación de políticas neutrales para llegar a otras basadas en las particularidades de cada territorio.

4.5. Algunos resultados de las estrategias de desarrollo: nacional y regional

En el último tiempo los organismos del Estado han elaborado diversas estrategias para avanzar hacia el desarrollo y, por consiguiente, mejorar la competitividad del país⁸². Todas estas estrategias han abordado distintas materias y han considerado los diferentes niveles involucrados, esto es, lo nacional, regional y local, con el objetivo de operacionalizar las políticas, programas y proyectos que deben aplicar. De esta naturaleza es la estrategia nacional de innovación -en sus diferentes versiones- y la agenda de productividad, crecimiento e innovación, así como también las estrategias regionales de desarrollo y de innovación.

⁸² No solo se han elaborado estrategias para ordenar la acción del Estado sino también se ha avanzado en estrategias que buscan modernizar la operación misma del Estado, de modo de contribuir a que su acción sea más eficaz y eficiente.

A partir de ellas se han diseñado y aplicado diversas políticas de desarrollo productivo, innovación y ciencia y tecnología, entre otras, las que han contribuido a instalar la necesidad de un nuevo tipo de desarrollo a nivel nacional y regional a partir de las directrices definidas en las estrategias mencionadas.

4.5.1. Políticas de desarrollo productivo

Estas políticas han sido diversas y por ello no es posible trazar una línea cronológica clara que muestre una evolución coherente y consistente. Sin embargo, para efectos de mostrar el esfuerzo realizado se presenta a continuación una clasificación de las políticas cuyo objetivo ha sido la transformación y diversificación productiva a través de diferentes mecanismos; esta clasificación no pretende ser exhaustiva sino más bien orientadora respecto de las lógicas que han operado detrás de cada una de ellas para sacar algunas conclusiones al respecto.

Tabla 3. Las políticas para la transformación productiva, 1990-2014

Período	Políticas	Instrumentos
1990-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura: carreteras, aeropuertos, etc. - Promoción de exportaciones - Fomento productivo 	
2000-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Profundización sector exportador - Desarrollo productivo regional - Atracción de IED - Estrategias regionales de innovación y desarrollo productivo - Estrategia nacional de innovación para la competitividad - Impulso desarrollo tecnológico PYMES - Cluster sectoriales - Centros de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> - Empaquetamientos tecnológicos - Incubadoras - Agencias Regionales de Desarrollo Productivo - Centros regionales, CONICYT - Subsidios de preinversión - Consorcios tecnológicos - Iniciativa Milenio
2010-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas neutrales de promoción de innovación y emprendimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Start-up
2014-2018	<ul style="list-style-type: none"> - Política de selectividad - Ecosistema de emprendimiento e innovación - Innovación para crecimiento inclusivo - Consejo de Innovación para el Desarrollo - Capital humano, ciencia y tecnología - Impulso innovador a PYMES 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de inversiones estratégicas - Encadenamiento y Desarrollo Productivo - Oficina de Enlace Industrial - Programas Estratégicos Regionales - Start-up - Ingeniería 2030

Fuente: elaboración propia en base a CORFO, SENCE y Mognillansky, Ramírez y Furnaro (2013)

Como se aprecia de la sistematización anterior, los principios de las políticas de promoción productiva iniciadas en los años noventa se basan en una concepción liberal del rol del Estado en la economía, siendo este sólo una suerte de distribuidor de recursos para una promoción productiva de características más bien neutra, o en otros términos, basadas exclusivamente en una política industrial pasiva (CEPAL, 2014b) cuyo objetivo es distribuir recursos sin discriminar entre actividades. Esta orientación se reafirmó y consolidó durante los noventa y dos mil, sin perjuicio que

durante esta última y en adelante, se producen algunas orientaciones que modifican de alguna forma el rol estatal en el fomento productivo, avanzando hacia una política industrial horizontal pero esta vez más activa con el objetivo de corregir las fallas del mercado (CEPAL, 2014b), así como también introduciendo la preocupación de la articulación de los actores en los territorios (González, 2012), por cierto, sin desprenderse del paradigma liberal que lo constituye.

En ese sentido, en los noventa se ampliaron las posibilidades de instrumentos para el desarrollo productivo sobre la base de la inserción de las micros, pequeñas y medianas empresas en los mercados respectivos, la diversificación de las exportaciones y la innovación tecnológica (Muñoz, 2009)⁸³. En la base de estos propósitos estuvo la horizontalidad de los instrumentos, esto es, la disponibilidad de recursos para todas aquellas empresas que quisieran acceder a los fondos en forma de subsidios⁸⁴, sin necesidad de una estrategia u orientación previa acerca de dónde invertir u difuminar los esfuerzos. Adicionalmente, estas políticas respondieron a los requerimientos de una economía basada en la explotación de los recursos naturales y, a la vez, no hicieron mayor diferencia entre las regiones, sectores y actividades productivas. Por medio de estos instrumentos se revela el carácter neutral de las políticas de fomento productivo con un Estado que abandona el rol más activo respecto de seleccionar y apostar sobre el desarrollo de algunos sectores a la luz de un cambio estructural. Sin perjuicio de lo anterior, es posible encontrar algunas políticas focalizadas cuyo objetivo fue potenciar ciertos sectores, las mayorías de las cuales estuvieron orientadas hacia los recursos naturales, como la minería, la pesca artesanal, el fomento rural agrícola y extra agrícola, y en algunos servicios, como el comercio. Esto quiere decir que si bien en la década de los noventa existió una preponderancia de políticas e instrumentos que respondieron al paradigma liberal, también se aplicaron políticas cuya selección de promoción se realizaba de forma *a priori*. La convivencia de ambas lógicas, sin embargo, no se tradujo en el tránsito de una hacia la otra, sino más bien en la transposición de ellas en el marco económico y legal de corte liberal. Esto queda en evidencia al observar la unidad objetivo de estas políticas, que fueron principalmente la empresa y el empresariado, en desmedro de una mirada más integral del desarrollo, el que incluye un enfoque territorial y la articulación de los actores con su correspondiente prioridad en términos productivos y comerciales.

De la experiencia y lecciones de estas políticas, programas e instrumentos se expresó la necesidad de contar con una mayor articulación entre los actores participantes. Este primer acercamiento se caracterizó por una forma de articulación mediada fundamentalmente por el mercado, es decir, sobre la base de resolver fallas de mercado y buscar la convergencia entre oferta y demanda, lo que convertía a esta articulación, finalmente, en efímera y circunstancial⁸⁵.

⁸³ Entre las principales políticas impulsadas en esta década se encuentran el Fondo de Desarrollo Tecnológico, el Fondo para el Desarrollo Innovador, el Fondo de Asistencia Técnica, el programa Todo-Chile, los Proyectos de Fomentos (PROFO), entre otros.

⁸⁴ Esto quiere decir que la relación entre la institucionalidad pública y los participantes privados interesados del fomento productivo se basaba en lo circunstancial y efímero puesto que no era posible construir una visión de desarrollo en conjunto y menos aún aplicar políticas pertinentes a ello.

⁸⁵ Muchas veces la asociatividad entre empresas duraba lo que especificaba el contrato del proyecto con el organismo público. Las pocas articulaciones fuera del mercado se realizaron a través de capacitaciones.

En la década siguiente, la atención radicó en la introducción de encadenamientos entre agentes y actividades, cuestión que se expresa en una política de promoción más activa y, a la vez, focalizada en las exportaciones tradicionales de recursos naturales y cadenas productivas a nivel regional (González, 2012). De esta forma, se introduce con gran elocuencia la perspectiva de los polos productivos o *cluster* para incentivar sectores en regiones que tuvieran la potencialidad adecuada para ello. Con esta idea también se pretendía integrar a las pequeñas y medianas empresas a los encadenamientos en torno a los polos productivos que se definan. Frente a ello, comienza a tomar fuerza el desarrollo productivo a nivel regional y territorial y se instala la necesidad de contar con una institucionalidad adecuada para avanzar hacia esto.

En ese contexto, en CORFO, como el principal organismo público encargado del desarrollo productivo, se hacen presente dos orientaciones que van a ser fundamentales para las ulteriores políticas. Por una parte, la necesidad de mayor coordinación intersectorial entre los organismos que se vinculan al fomento productivo⁸⁶; y por otra parte, que el impulso de estas políticas debería ser realizado en una interacción entre el sector público y privado a través de instancias de colaboración en el marco de una nueva gobernanza del fomento productivo.

En los últimos años⁸⁷, y como complemento de lo hasta ahora señalado, se ha sumado el enfoque territorial como parte de la perspectiva para el desarrollo económico. Esto ha significado el impulso decidido de la descentralización de las iniciativas, la generación de una institucionalidad acorde a estos desafíos a nivel regional y local, la articulación de los actores del desarrollo en los territorios y la cooperación pública intersectorial. Con dicho enfoque se han impulsado las recientes políticas de desarrollo productivo, donde las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo son parte fundamental del desarrollo desde el punto de vista endógeno.

De esta mirada histórica a las políticas de fomento productivo se puede concluir tres cosas fundamentales para el análisis. En primer lugar, una economía basada en los recursos naturales no solo genera distorsiones macroeconómicas y sociales, sino también permea las políticas que tratan de enfrentar su superación. Como se ha visto, los esfuerzos de fomento productivo han quedado radicados en los sectores de materias primas, mejorando sus procesos productivos y los posibles encadenamientos que estos mismos generan. En segundo lugar, si bien es posible encontrar políticas selectivas lo que ha predominado más bien son políticas horizontales y neutras en torno al desarrollo económico basadas en los principios del mercado, es decir, una amplia oferta programática para el fomento productivo sin la necesaria convergencia con las estrategias (potenciales) de desarrollo productivo. En tercer lugar, tanto el enfoque territorial como la necesidad de la articulación de los actores a nivel territorial han incidido en las políticas de desarrollo productivo, instalando nuevas formas institucionales en las regiones del país.

⁸⁶ Principalmente, CORFO, INDAP, FIA, SENCE, SERCOTEC, FOSIS, SERNATUR, Ministerio del Exterior, Ministerio de Minería, Ministerio de Economía, entre otros.

⁸⁷ En este análisis no se hace hincapié al período de gobierno que va desde el 2010 al 2014 por cuanto las orientaciones que se tomaron respecto al desarrollo productivo tuvieron que ver con la promoción de políticas neutras para el emprendimiento. Es decir, se volvió a una noción más liberal (o neoliberal) acerca de cómo fortalecer la estructura productiva del país, con la histórica desconfianza hacia el Estado.

4.5.2. Políticas de innovación, ciencia y tecnología

En el caso de las políticas de innovación, ciencia y tecnología los resultados indican que ha habido un gran esfuerzo en ampliar la oferta de formación especializada, aumentar y mejorar el capital humano en ciencia y el gasto en personal de investigación y desarrollo (I+D). En las tablas que siguen se presenta la evolución de la matrícula en magíster y en doctorado por regiones con el objeto de visualizar en qué medida el sistema de educación superior -que forma parte del Sistema Nacional de Innovación- ha respondido a los requerimientos de la sociedad y economía del conocimiento. Si bien en el periodo analizado la matrícula total de magíster prácticamente se ha duplicado, su distribución se encuentra bastante concentrada en sólo tres regiones de las quince existentes: Región Metropolitana, Valparaíso y Bío-Bío. Lo mismo ocurre con la matrícula de doctorados pero con un crecimiento menor y una matrícula total aún baja en relación al magíster.

Tabla 4. Distribución de matrícula de magíster por región, 2008-2013

Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arica y Parinacota	2,6%	1,5%	1,9%	1,0%	3,2%	2,6%
Tarapacá	0,6%	0,6%	0,8%	0,4%	0,6%	0,6%
Antofagasta	1,9%	1,4%	2,0%	1,7%	1,0%	1,1%
Atacama	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%
Coquimbo	1,0%	1,2%	0,8%	1,1%	0,9%	1,0%
Valparaíso	9,8%	8,7%	10,0%	8,9%	6,4%	7,6%
Metropolitana	63,4%	60,2%	63,4%	64,7%	67,3%	69,1%
O'Higgins	0,4%	0,1%	-	0,1%	0,5%	0,2%
Maule	6,6%	6,6%	6,1%	6,4%	4,5%	3,3%
Biobío	9,7%	10,6%	9,7%	10,7%	10,1%	9,8%
La Araucanía	2,2%	3,2%	3,6%	3,1%	3,7%	2,8%
Los Ríos	1,2%	5,4%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%
Los Lagos	0,2%	0,2%	0,1%	0,4%	0,5%	0,7%
Aysén	-	0,1%	-	-	-	-
Magallanes	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	-
Total país	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a SIES

Tabla 5. Distribución de matrícula de doctorado por región, 2008-2013

Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arica y Parinacota	0,4%	1,1%	0,2%	0,1%	1,3%	0,8%
Tarapacá	0,1%	-	-	-	-	-
Antofagasta	2,5%	2,4%	3,2%	2,3%	2,1%	1,7%
Atacama	-	-	-	-	-	-
Coquimbo	1,1%	0,6%	-	0,2%	0,6%	0,3%
Valparaíso	7,3%	8,1%	9,2%	9,6%	9,9%	11,2%
Metropolitana	61,7%	62,2%	64,1%	65,8%	65,8%	65,0%

O'Higgins	-	-	-	-	-	-
Maule	10,3%	10,5%	5,0%	2,1%	2,1%	3,1%
Biobío	11,3%	12,0%	11,6%	11,9%	11,3%	11,7%
La Araucanía	2,3%	2,5%	2,8%	3,3%	2,8%	2,6%
Los Ríos	3,0%	0,6%	3,9%	4,6%	4,2%	3,6%
Los Lagos	-	-	-	-	-	-
Aysén	-	-	-	-	-	-
Magallanes	-	-	-	-	-	-
Total país	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a SIES

La concentración que se observa es parte de las consecuencias de un desarrollo que no ha podido aprovechar las oportunidades que ofrecen los distintos territorios en su contexto. De esta forma, es el reflejo de la concentración económica y demográfica que caracteriza al país y que el sistema de educación superior, en su formación de postgrado, no ha podido revertir.

Lo anterior tenía como objetivo mostrar la evolución de la capacidad potencial por regiones en la medida que el crecimiento de la matrícula en postgrado ofrece una perspectiva para la generación de capacidades en pos de la transformación productiva en la era del conocimiento. No obstante, también es importante conocer los insumos que tienen hoy las regiones para poder impulsar el desarrollo, y uno de los que resultan más claves son los académicos que se desempeñan en las instituciones de educación superior. Como se constata en la siguiente tabla, el número de académicos jornada completa equivalente (JCE) si bien ha crecido en el periodo analizado lo ha hecho en menor medida que la matrícula de postgrado. A ello se suma que nuevamente la Región Metropolitana, Biobío y Valparaíso concentran gran parte de los académicos del país, cuestión que, como se ha señalado, es reflejo de la concentración y centralización que caracteriza al país, lo que aún tiene consecuencias profundas.

Tabla 6. Distribución de académicos JCE por región, 2008-2014

Región	2010	2011	2012	2013	2014
Tarapacá	418	473	393	511	556
Antofagasta	852	901	907	1.394	1.498
Atacama	299	307	248	345	435
Coquimbo	862	857	1.013	1.285	1.372
Valparaíso	3.150	3.507	3.692	4.170	4.709
O'Higgins	252	288	331	608	589
Maule	1.085	1.141	1.232	1.616	1.727
Biobío	3.510	3.587	3.981	5.158	5.773
La Araucanía	1.069	1.089	1.308	1.779	2.044
Los Lagos	567	724	822	1.290	1.394
Aysén	13	12	44	50	65
Magallanes	230	241	217	337	362
Metropolitana	12.299	12.565	14.257	18.059	19.906
Los Ríos	763	822	922	1.104	1.178

Arica y Parinacota	385	487	418	519	552
Total país	25.756	27.003	29.787	38.225	42.161

Fuente: elaboración propia en base a SIES

Respecto a las universidades, en general se observa que, independientemente de su propiedad (privada o estatal), hay una importante presencia a nivel regional de las instituciones privadas. No obstante esto, como muestra la siguiente tabla, estas últimas si bien se distribuyen a lo largo del país lo hacen principalmente a través de sedes, en la medida que sus casas centrales se ubican en la Región Metropolitana. Las instituciones estatales, en cambio, se distribuyen por todo el territorio con sus respectivas casas centrales en cada región.

Tabla 7. Número de universidades por región

Región	Estatal	Privada CRUCH	Privadas	Total	%
Antofagasta	1	1	0	2	3,3%
La Araucanía	1	1	1	3	5,0%
Arica y Parinacota	1	0	0	1	1,7%
Atacama	1	0	0	1	1,7%
Bíobío	1	2	1	4	6,7%
Coquimbo	1	0	0	1	1,7%
Los Lagos	1	0	0	1	1,7%
Los Ríos	0	1	0	1	1,7%
Metropolitana	4	2	31	37	61,7%
Magallanes	1	0	0	1	1,7%
Maule	1	1	0	2	3,3%
Tarapacá	1	0	0	1	1,7%
Valparaíso	2	1	2	5	8,3%
Total	16	9	35	60	100%

Fuente: elaboración propia en base a SIES

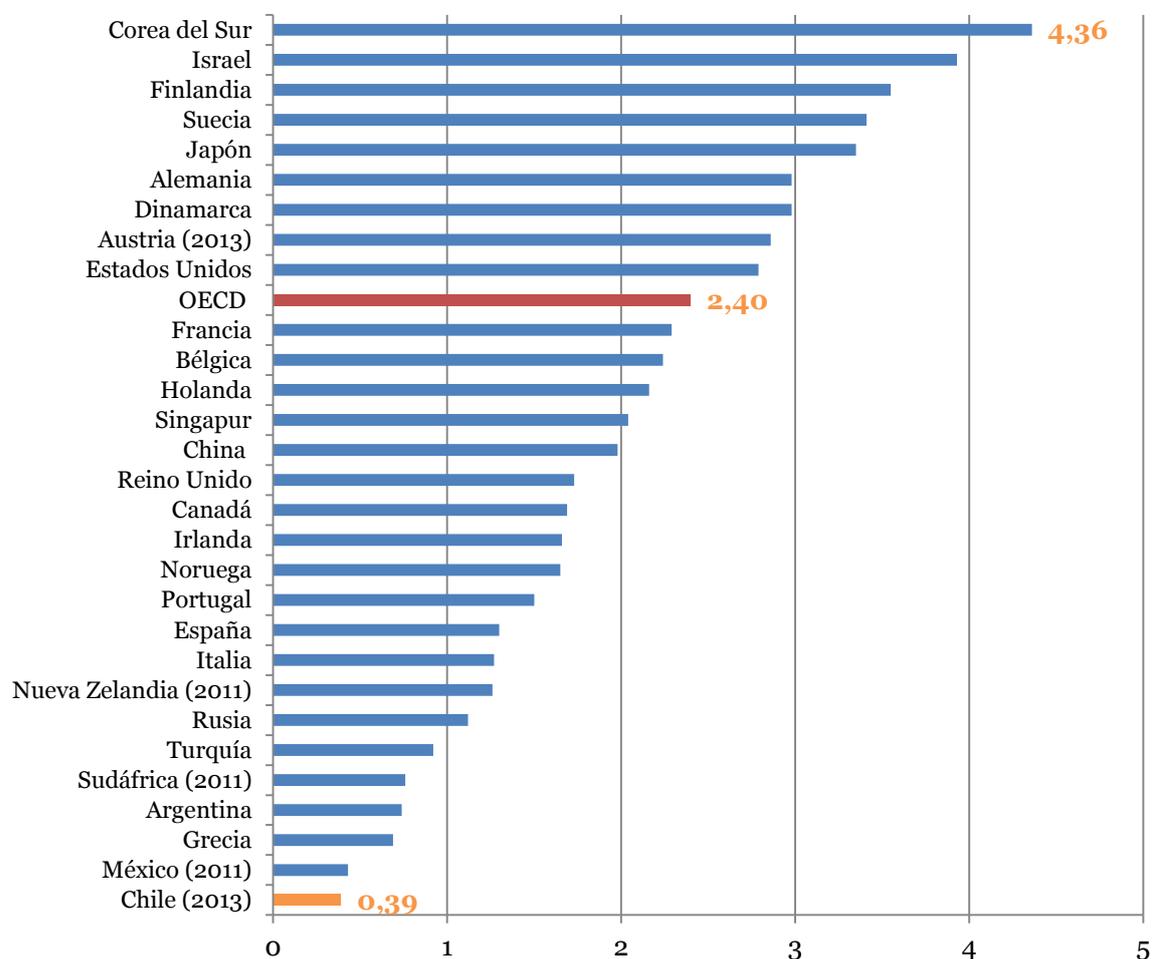
Una mirada al panorama de la educación superior muestra que el país no se ha dotado de las capacidades necesarias para generar las posibilidades de transformación productiva en el marco de la sociedad del conocimiento. Si se entiende que la investigación y desarrollo es parte fundamental para difuminar las opciones que luego se concretan en la diversificación productiva, se puede concluir que dicha base o soporte no ha alcanzado el nivel suficiente para responder adecuada y oportunamente a estos requerimientos. Esto se expresa en los siguientes fenómenos: (i) formación técnica enfocada a la docencia; (ii) emergencia de universidades minimalistas; (iii) precarización de universidades de investigación; (iv) y la masificación de estudiantes a través de instituciones de calidad deficiente.

Por último, resulta relevante analizar los recursos invertidos y el personal dedicado a las actividades de investigación y desarrollo en el país, en particular en las empresas, Estado, instituciones de educación superior e instituciones privadas sin fines de lucro⁸⁸. La inversión en I+D es una forma de incentivar la innovación y negocios en pos de mejorar la competitividad en el mercado y crear, de esta forma, una cultura de

⁸⁸ Estos son los sectores a los que se aplica la Encuesta sobre gasto y personal en I+D, aplicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y coordinado por el Ministerio de Economía.

innovación, principalmente en las empresas. Como se aprecia en las siguientes tablas, Chile invierte en total un 0,39% del PIB en I+D, porcentaje muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, cuya inversión alcanza al 2,4%.

Gráfico 7. Gasto en I+D países seleccionados (% del PIB, 2010 o último año disponible)



Fuente: *Main science and technology indicator base date*, OCDE, diciembre 2014. Dato para Chile es en base a la IV encuesta de I+D (preliminar)

Adicionalmente, al observar la fuente de financiamiento se constata que es el Estado quien hace el mayor esfuerzo para incentivar la I+D en el país. De los años considerados, el Estado explica el 63% del incremento total, mientras que las empresas el 29%, lo que evidencia una estructura productiva cuyo sector empresarial aún no avanza decididamente hacia una transformación productiva basada en el conocimiento e innovación.

Tabla 8. Gasto en I+D según fuente de financiamiento

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empresas	39%	44%	27%	25%	34%	35%	34%
Estado	36%	34%	38%	40%	34%	36%	38%
Ed. Superior	19%	17%	14%	13%	10%	9%	11%
IPSFL	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
Fondos	4%	3%	19%	20%	21%	18%	15%

Internacionales

Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
--------------	------	------	------	------	------	------	------

Fuente: IV encuesta de gasto y personal en I+D

Si se mira el gasto en I+D en función de las entidades ejecutoras, se aprecia que en las universidades recae el mayor gasto, un 39% del total, siguiéndole las empresas con un 36%, y de lejos los observatorios y las instituciones privadas sin fines de lucro.

Tabla 9. Gasto en I+D según sector de ejecución

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empresas	35%	40%	29%	30%	34%	34%	36%
Estado	10%	10%	3%	4%	4%	4%	5%
Ed. Superior	43%	41%	40%	39%	32%	34%	39%
IPSFL	12%	9%	10%	10%	10%	11%	8%
Observatorios			17%	18%	20%	16%	13%
Total	100%						

Fuente: IV encuesta de gasto y personal en I+D

Uno de los aspectos fundamentales para avanzar hacia una sociedad y economía del conocimiento es que los esfuerzos que se realicen, como es el caso del gasto en I+D, consideren de forma prioritaria los sectores que generan mayor valor agregado. Sin embargo, como se aprecia en la siguiente tabla los sectores basados en los recursos naturales reciben aproximadamente un tercio del gasto total en I+D. Si se considera sólo a las empresas sucede algo similar, por cuanto estos sectores siguen teniendo un peso relevante en el conjunto de las actividades económicas del país.

Tabla 10. Gasto en I+D según objetivo socioeconómico

Objetivo socioeconómico	Total	(%)
Exploración y Explotación de la Tierra	59.313	13%
Transporte, Telecomunicaciones y Otras Infraestructuras	12.205	3%
Medio Ambiente	27.577	6%
Energía	13.950	3%
Agricultura	66.661	14%
Producción Industrial y Tecnología	88.584	19%
Exploración y Explotación del Espacio	4.860	1%
Defensa	1.290	0%
Salud	49.675	11%
Educación	22.289	5%
Cultura, Recreación, Religión y Medios de Comunicación Masivo	3.448	1%
Sistemas Políticos y Sociales, Estructuras y Procesos	22.539	5%
Avance General del Conocimiento	87.690	19%
Total	460.081	100%

Fuente: elaboración propia en base a IV encuesta de gasto y personal en I+D

Al igual que en el resto de los datos analizados por región, el gasto en I+D sigue el

mismo patrón, es decir, la Región Metropolitana concentra el 58% del gasto, Valparaíso el 11% y Bío-Bío el 6%. En específico, la explicación radica esencialmente en la concentración de la producción de valor, debido a que en la R.M. se produce el 47% del PIB nacional⁸⁹.

Tabla 11. Distribución de gasto en I+D por región

Región	\$MM	%
Tarapacá	2.125	0,5%
Antofagasta	21.592	4,7%
Atacama	2.993	0,7%
Coquimbo	9.891	2,1%
Valparaíso	54.251	11,8%
O'Higgins	12.690	2,8%
Maule	6.976	1,5%
Biobío	28.885	6,3%
La Araucanía	16.573	3,6%
Los Lagos	10.752	2,3%
Aysén	1.165	0,3%
Magallanes	5.406	1,2%
Metropolitana	258.769	56,2%
Los Ríos	13.671	3,0%
Arica y Parinacota	14.342	3,1%
Total	460.081	100%

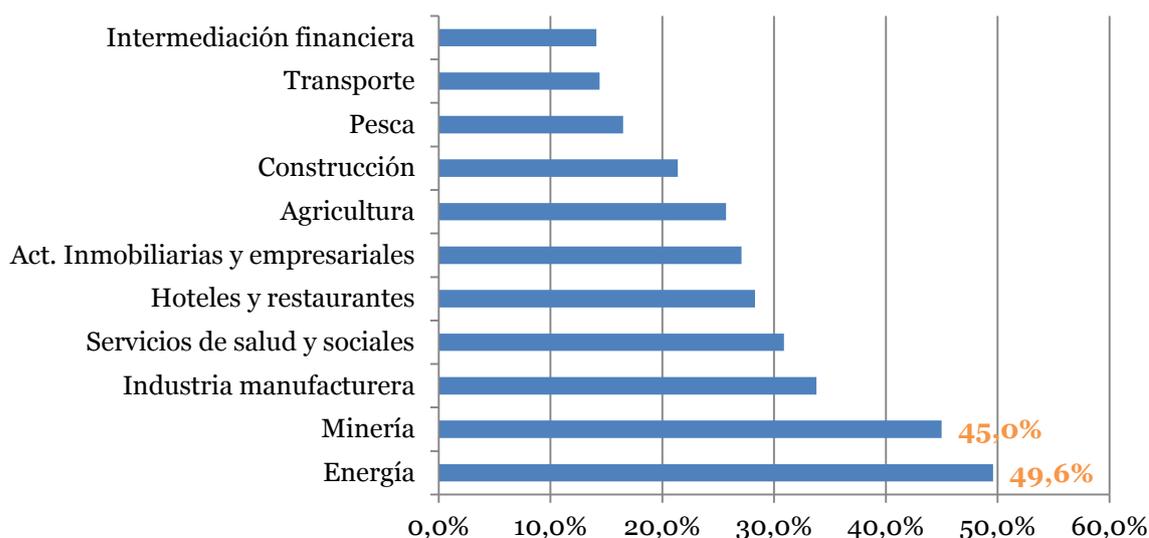
Fuente: elaboración propia en base a IV encuesta de gasto y personal en I+D

Hasta ahora se han analizado los resultados de las políticas de desarrollo productivo, innovación, ciencia y tecnología respecto de los sectores vinculados a la generación del conocimiento, sin embargo, es necesario avanzar un poco más y mostrar el panorama relacionado a la innovación y emprendimiento en la economía en general. Como se aprecia en el siguiente gráfico, la tasa de innovación⁹⁰ según sector económico muestra que la hegemonía de los recursos naturales está incluso presente en los procesos que buscan superar su relevancia; de esta forma, los sectores que tienen mayor tasa de innovación son energía (50%) y minería (45%), y en tercer lugar la industria manufacturera (33%); lo anterior en el contexto de una tasa de innovación total de 23,6%.

⁸⁹ Por supuesto todo análisis que considere el factor regional debe tener presente que los resultados obtenidos son expresión de elementos de concentración y centralización que el país padece de forma histórica, y que se ven acentuados cada vez que se profundiza en algún elemento en particular. Dicho lo cual, es posible realizar distintos ejercicios para observar el peso relativo de cada factor en términos regionales; por ejemplo, al ponderar el gasto en I+D por el PIB regional se aprecia una disminución de la concentración y dispersión; sin perjuicio de estos análisis, el hecho claro e irrefutable es la disparidad de resultados que han tenido las regiones motivado muchas veces por el carácter de las políticas, las que tienden ser neutras respecto de las capacidades instaladas en cada región.

⁹⁰ En este caso se entiende como el porcentaje de empresas que realizaron algún tipo de innovación sobre el total de empresas.

Gráfico 8. Tasa de innovación por sectores económicos, 2011-2012



Fuente: elaboración propia en base a VIII encuesta de innovación en empresas

La tasa de innovación puede desagregarse en innovación tecnológica, que comprende productos y procesos, y la innovación no tecnológica, que incluye la innovación organizacional (gestión) y marketing. De los datos analizados se constata que, en primer lugar, ambos tipos de innovación tienen tasas similares y, en segundo lugar, que la innovación de procesos es la que predomina en el conjunto, esto es, la implementación de un nuevo o mejorado proceso de producción, método de distribución o actividad de soporte para los bienes y servicios. Esto explica en parte el hecho de que la estructura productiva del país no genere mayor valor puesto que está enfocada en optimizar los procesos ya instalados, lo que finalmente apunta a mejorar la productividad más que otra cosa. Por lo tanto, es posible concluir que en general las innovaciones – tecnológicas – son más bien adaptación de tecnologías que la introducción de nuevas en el marco de transformación productiva de las empresas o el mercado.

La misma encuesta arroja resultados interesantes respecto del proceso de innovación, al establecer que la mayor parte de las innovaciones de productos y procesos se realizaron al interior de la empresa, siendo escasa la colaboración entre estas y el resto de las instituciones públicas, de conocimiento u otras. Al respecto, de las empresas que innovaron en productos sólo el 13% lo hicieron con terceros, mientras que las que innovaron en procesos sólo un 8,8% lo hizo bajo esta modalidad. Esto se refuerza con el hecho que tan sólo el 7,3% de las empresas que innovaron señalan que realizaron alguna actividad de cooperación con otras instituciones, en los años 2011 y 2012; el resto (92,7%) dice simplemente que no realizó ninguna acción de cooperación. Asimismo, las empresas que realizan innovación en conjunto con otras instituciones lo hacen principalmente con otras empresas de su mismo rubro (47%), mientras que las relaciones con universidades o instituciones de investigación es baja, tanto nacional como internacionalmente.

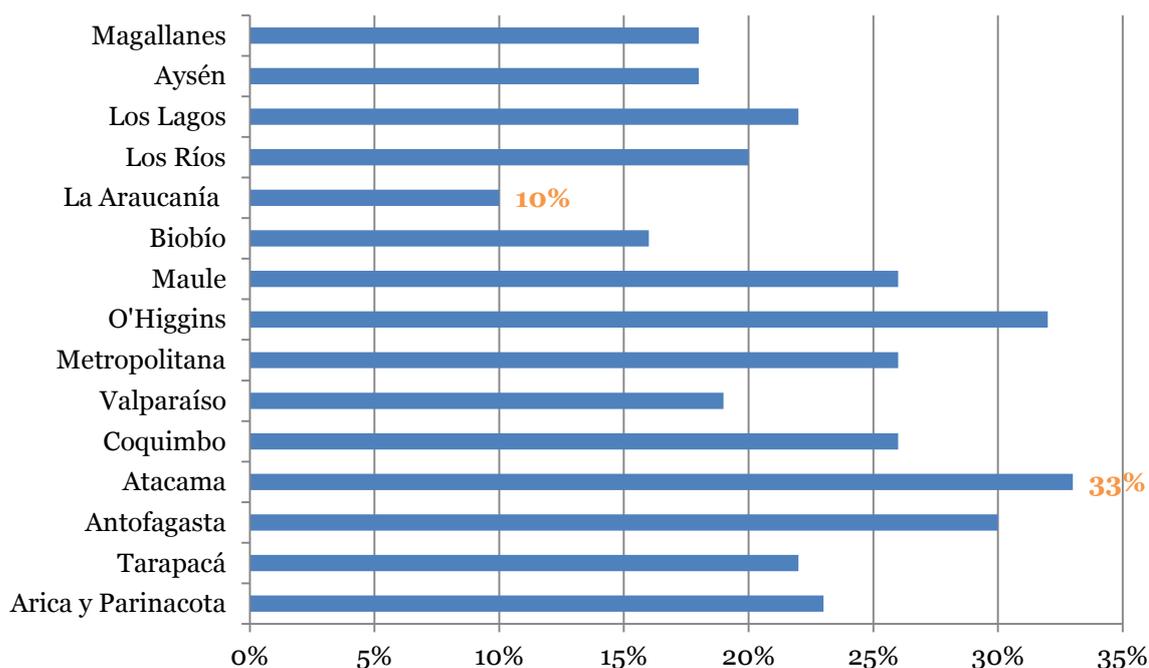
Por otra parte, al observar otros elementos que derivan de la innovación, como son el uso de patentes y los derechos de propiedad intelectual, se observa que la minería lidera fuertemente este mercado y, por lo tanto, concentra el impacto de las innovaciones. De esta forma, de las empresas que han innovado y han utilizado las patentes disponibles un 26% provienen del sector minero; mientras que en la

solicitud y concesión de algún tipo de derecho de propiedad la minería también lleva la delantera, con un 8,3% en el país y un 3,3% en el extranjero.

Un aspecto relevante de considerar en los procesos de innovación que descansan sobre la propiedad intelectual dice relación con el comportamiento rentista que finalmente concurre. Es decir, en la medida que existe un marco legal que protege las nuevas invenciones se crea, en los hechos, un monopolio por un periodo determinado⁹¹. Y un monopolio genera, asimismo, una renta a partir del control de mercado y, por lo tanto, del precio que se le asigna, el que generalmente se fija por sobre los costos de producción. Adicionalmente, este fenómeno desincentiva la mejora continua de la innovación, por cuanto el monopolio conduce a una actitud rentista de conformidad al no tener competencia alguna por el producto sacado al mercado.

En la dimensión regional se aprecia una tasa de innovación heterogénea pero no necesariamente concentrada en pocas regiones. Como se aprecia en el gráfico que sigue, la Región de Atacama es la que logra la mayor tasa de innovación, cuestión que se explica, como muestran los datos anteriores, por la concentración de innovación en el sector minero.

Gráfico 9. Tasa de innovación por región, 2011-2012



Fuente: elaboración propia en base a VIII encuesta de innovación en empresas

Es interesante observar el porcentaje de empresas que innovan y que, a la vez, lo hacen a través de acciones de cooperación por región. La Región Metropolitana y la Región del Bío Bío lideran las actividades de innovación que realizan en conjunto con otra institución.

⁹¹ Por ejemplo, en algunas normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se establecen patentes que tienen una duración de hasta 20 años.

5. ¿HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO?: EL CASO DE LAS AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Esta sección tiene como objetivo mostrar un análisis respecto de tres aspectos relevantes que se deslizan de una política orientada a la descentralización del desarrollo productivo a través de la implementación de Agencias especializadas. Estos son: (i) revisión y análisis de los fundamentos y objetivos que dieron origen a la política; (ii) evaluación del diseño de la política; y (iii) un análisis de la pertinencia actual de la política en el contexto de la necesidad de un cambio estructural. Antes de profundizar en estos puntos, sin embargo, es necesario reflexionar en torno a los desafíos que implica la descentralización del desarrollo productivo en el contexto planteado, describir el origen y las características de las Agencias, sus principales hitos y procesos, así como también mostrar el marco legal, estratégico y financiero que las hace posible.

Cabe señalar que el análisis que se presenta es el resultado de un doble proceso de recolección de información: por una parte, la construcción de una mirada crítica a partir de la literatura acerca de la descentralización del desarrollo productivo contrastada con el marco conceptual (parte I); y, por otra parte, las voces de sus actores principales. Por lo tanto, el análisis ha sido elaborado a partir de la revisión integrada de todos estos insumos.

5.1. Descentralización del desarrollo productivo

Al analizar el caso de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) – o en algunos casos denominadas corporaciones – en el contexto de la transformación productiva necesariamente se tiene que abordar el marco institucional sobre el cual descansan sus objetivos de política. Al interrogar estos aspectos es importante considerar que dicho marco afecta al objetivo de la descentralización del desarrollo productivo pero, a la vez, se ve condicionado por factores económicos y sociales que finalmente constituyen las dimensiones que explican las barreras analizadas en este análisis de caso. Esto no quiere decir otra cosa que, si bien el marco institucional conforma las reglas del juego a partir de las cuales las políticas, organismos y actores se vinculan y protagonizan el desarrollo y, por lo tanto, es parte fundamental para el éxito o fracaso de sus propósitos, no es plausible reducir el análisis -como se ha visto- a esta sola dimensión⁹².

Teniendo presente esta premisa resulta entonces pertinente determinar los principales factores institucionales que intervienen en el desarrollo de las ARDP. Al respecto, la política de descentralización del desarrollo productivo se basa en dos marcos institucionales que le son propios para explicar su contexto de desempeño: por una parte, la institucionalidad pública para el desarrollo productivo, en términos de su estrategia, diseño y ejecución de políticas y programas; y por otra parte, el marco que norma la relación entre los distintos niveles de los gobiernos central, regional y local.

A nivel de estrategia no se evidencia una instancia permanente que defina una mirada de largo plazo para el desarrollo productivo del país, quedando radicado en CORFO la

⁹² En las conclusiones y recomendaciones se vuelve a tocar este tema.

responsabilidad de impulsar las políticas y programas dentro del marco normativo existente. Es decir, si bien este organismo ha sido el principal impulsor del desarrollo productivo, el carácter de las políticas y programas que ha aplicado han quedado circunscritos al modelo de crecimiento prevaleciente y al rol del Estado definido tanto en la constitución como en otros cuerpos legales⁹³. Sin perjuicio de esto, el radio de acción que tiene es amplio en la medida que puede variar el foco de las políticas de un espectro a otro, como quedó en evidencia con la promoción – relativamente corta – de los *cluster*, política que se alejó de la tendencia y enfoque de las políticas hasta ese momento aplicadas, las que estaban orientadas a promover el emprendimiento y disponer de recursos a las empresas con mayor ventaja competitiva.

La carencia de una instancia de definición estratégica del desarrollo productivo queda en evidencia cuando se desarrollan las agendas de políticas que se aplican durante un periodo presidencial: éstas son elaboradas por los organismos sectoriales, en este caso el Ministerio de Economía y, por lo tanto, dependen de las autoridades elegidas para tales propósitos. El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) de alguna forma ha llenado este vacío, no obstante, la consolidación de sus objetivos ha sido insuficiente en virtud de los cambios conceptuales que ha sufrido desde que fue gestado y que han reconfigurado el escenario para las políticas de desarrollo productivo. Adicionalmente, cuando fue conformado no se le entregaron las facultades y atribuciones necesarias para efectivamente liderar el proceso de desarrollo en base a la innovación.

A nivel de definición de políticas, el Ministerio de Economía es el facultado para normar su diseño y aplicabilidad y, en el marco de acción constituido, la tarea de orientar las políticas ha sido función de CORFO. Este, a su vez, opera como una agencia ejecutora, tanto a nivel central como regional, a través de una institucionalidad desconcentrada. Este esquema, sin embargo, ha resultado conflictivo puesto que CORFO si bien es una agencia ejecutora se ha convertido, a falta de una instancia que defina y coordine una estrategia de desarrollo productivo, en un orientador de ellas, quedando a disposición de los cambios de eje que cada gobierno le impregna, sin la debida perspectiva de largo plazo, que actúa como atenuador de estos cambios.

A este organismo público se le suma el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), ambos dependientes del Ministerio de Economía. Además, es importante destacar la presencia de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), que depende del Ministerio de Educación; la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), agencia de fomento de la innovación del Ministerio de Agricultura, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) dependiente del Ministerio del Trabajo. Cada uno de estos organismos desarrollan su agenda de trabajo a través de sus respectivos ministerios, o bien algunas logran actuar de forma más autónoma (en el caso de CORFO), sin embargo, no existe ninguna instancia permanente con poder real de coordinación para el desarrollo productivo (Moguillansky y Ramírez, 2015).

⁹³ El marco constitucional de 1980 establece, en su artículo 19 N° 21 “sobre el orden público y económico”, el carácter subsidiario del Estado. Este punto no es menor puesto que constituye, en conjunto con el carácter centralizado del Estado, uno de los principales factores que impiden la transformación productiva del país. La subsidiaridad del Estado en el ámbito productivo implica la renuncia a invertir en generación de conocimiento e innovación para desarrollar sectores específicos de la economía, o bien la creación de empresas estatales con estos propósitos.

Al contrastar esta situación con los tres principios básicos que deben converger en el marco institucional para la realización de una transformación productiva (Devlin y Mogueillansky, 2010)⁹⁴, se constatan diferentes problemas. Al analizar la capacidad de liderazgo y coordinación de los organismos públicos; capacidad de generar alianzas público-privadas; y la capacidad de diseñar una estrategia de mediano y largo plazo con sus respectivas políticas, programas e incentivos; se asoman los problemas que devienen en el marco institucional para el desarrollo productivo.

Para tener un panorama completo y pertinente en esta materia el análisis de estos factores debe considerar tanto el nivel nacional como el regional. Respecto del primero, y como se ha mencionado, no hay evidencias que permitan concluir que exista una instancia de coordinación de la política de desarrollo productivo a nivel nacional y que se promueven las alianzas público-privadas respectivas. En cambio, si es posible constatar la existencia de una estrategia nacional para el caso de la innovación, sin embargo, esta ha sido más bien un ejercicio y esfuerzo de diálogo y búsqueda de horizontes que no ha podido articular las acciones e iniciativas impulsadas, como se ha sostenido anteriormente.

En el ámbito regional el panorama no es muy distinto, sin perjuicio de que existan algunas particularidades que hacen interesante el análisis. A nivel de liderazgo y estrategia, la política de descentralización ha puesto énfasis en la transferencia de capacidades y competencias hacia los gobiernos regionales (GORE) para que estos elaboren un plan de acción a través de varios instrumentos, entre los que destacan las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT). A su vez, el Proyecto Red ha impulsado la elaboración de las Estrategias Regionales de Innovación (ERI), con el objetivo de definir líneas de acción para la descentralización del sistema de innovación y sus inversiones, y de ese modo, mejorar la competitividad regional y nacional.

El desarrollo de las estrategias mencionadas supone un avance en el proceso de descentralización en la medida que las propias regiones han definido las acciones que deben primar en los territorios. Asimismo, permite construir mayor autonomía en los gobiernos regionales y dotarlos de la legitimidad necesaria para la puesta en marcha de dichas estrategias. No obstante lo anterior, de los juicios emitidos por los expertos se concluye que estas estrategias no cuentan con el liderazgo suficiente para que se concreten en medidas específicas y con impacto regional. Esto se refleja, por ejemplo, en la influencia que sigue teniendo el nivel central en la definición de las políticas de desarrollo productivo, a pesar de los esfuerzos por alinear las ERD con estas; oferta programática fragmentada y dispersa que no ha podido articularse de buena forma con las necesidades regionales y locales.

Por ley los gobiernos regionales son los responsables del desarrollo económico, social y cultural de las regiones (Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional), y por consiguiente, tienen el mandato de elaborar estas ERD, tarea que han realizado gradualmente en el último tiempo. Sin embargo, por un vacío legal no tienen las atribuciones, y tampoco los recursos financieros y humanos,

⁹⁴ Estos principios son extraídos de un trabajo realizado por los autores donde extraen las principales lecciones de los países que han implementado una política industrial exitosa: Corea del Sur, Singapur, Finlandia, Suecia, Irlanda, entre otros.

para implementar las estrategias elaboradas, lo que perjudica su liderazgo y legitimidad frente a los actores del desarrollo, dejando a las estrategias como un documento de referencia sin la debida fuerza para que los actores del desarrollo se apropien de ella. Así las cosas, la centralización de las decisiones mantiene su cauce normal sin el peso y liderazgo regional necesario que logre revertir la situación, mientras los agentes regionales siguen siendo ejecutores -u objetos- de las políticas de desarrollo productivo. En ese contexto, la transformación productiva territorial parece no tener una arquitectura institucional robusta sobre la cual se pueda diseñar una estrategia que permita avanzar hacia la consolidación de territorios con poder de negociación -por ejemplo, para captar mayores recursos- e influencia en la toma de decisiones -los GORE no logran influir en los servicios públicos sectoriales-.

Las alianzas público-privadas a nivel regional han estado radicadas en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. En términos generales, ya que el análisis específico es parte de los siguientes puntos, las ARDP al no implantarse con el poder suficiente han quedado sometidas a los cambios de gobierno, asunto que resulta perjudicial para la continuidad de las políticas. Esto es particularmente sensible dado que los cambios de las autoridades regionales -intendentes, seremis, etc.- son realizados desde el nivel central en función de los períodos presidenciales, afectando las agendas de trabajo acordadas.

5.2. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo

Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo nacieron en 2006 durante el primer gobierno de Michelle Bachelet con el propósito de contribuir a la descentralización de las decisiones en torno al desarrollo productivo poniendo en el centro las alianzas público-privadas territoriales. En este sentido, se buscaba que apoyaran las orientaciones de políticas e inversiones vinculadas al fomento productivo con las necesidades y demandas de los territorios.

Con ello, se las entiende como un elemento clave para mejorar la capacidad competitiva de las regiones, asegurando la articulación de las empresas, organismos públicos y sociedad civil, en torno a los aglomerados productivos o *cluster* (González, 2012). Lo que se busca con las Agencias, por lo tanto, es generar una articulación virtuosa en los territorios en pos de la competitividad y, a su vez, establecer una relación más estrecha entre competitividad, intersectorialidad y territorio, a fin de focalizar los recursos a través de la identificación de cadenas de valor o encadenamientos productivos.

Actualmente están en operación ocho corporaciones, todas ellas bajo el marco legal que permite la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. A continuación se muestran las regiones que cuentan con una agencia o corporación activa:

Regiones con corporación	Regiones sin corporación
1. Arica y Parinacota	• Metropolitana de Santiago
2. Tarapacá	• Valparaíso
3. Atacama	• Antofagasta
4. Coquimbo	• BíoBío
5. O'Higgins	• Los Lagos

6. Maule	• Aysén
7. La Araucanía	• Magallanes
8. Los Ríos	

Fuente: elaboración propia en base a SUBDERE (2013)

5.2.1. Análisis de los fundamentos y objetivos de la política

Los argumentos esgrimidos en la sección anterior permiten entender cabalmente la necesidad de descentralizar el desarrollo productivo y definir, por lo tanto, una instancia que permita canalizar estas expectativas a nivel regional. De acuerdo a los antecedentes revisados se puede sostener lo siguiente:

- a) La descentralización de las decisiones del desarrollo productivo supone beneficios en términos de eficiencia (reducción de asimetrías de información y costos de transacción) y legitimidad.
- b) Las regiones se ven beneficiadas de la transformación productiva en el sentido que permite disminuir las brechas sociales y económicas.
- c) Los actores regionales que contribuyen al desarrollo productivo (organismos públicos, empresas, instituciones de educación superior y sociedad civil) requieren de instancias de colaboración que permitan, entre otras cosas, definir las estrategias de mediano y largo plazo para cada región o macrozona a fin de reducir los costos de transacción para el desarrollo.

Estos fundamentos han orientado los objetivos de las políticas relativas a la descentralización del desarrollo productivo, siendo determinantes a la hora de proyectar asimismo el financiamiento de las mismas. En particular, el objetivo promovido por las ARDP, que dice relación con mejorar la toma de decisiones sobre el desarrollo productivo a través de una instancia colaborativa público-privada, emana de este diagnóstico, a esta altura bastante consensuado por los hacedores de política y los expertos en la materia, cuyo sustento se basa en el enfoque territorial del desarrollo económico.

Sin embargo, las tensiones referidas sobre cómo avanzar hacia estos propósitos han impedido obtener buenos resultados en los términos esbozados, especialmente porque las regiones continúan sin poder diversificar su estructura productiva. Es decir, el diagnóstico que justificó los objetivos de la política de las ARDP sigue presente y con nuevos desafíos, lo que evidencia la insuficiencia respecto de cómo se han enfrentado estos problemas. Por lo tanto, se puede concluir que las condiciones que justificaron la instalación de esta política persisten en gran medida hasta hoy, a pesar de las iniciativas tomadas durante las últimas décadas para complementar y apoyar sus objetivos: traspaso de competencias y decisiones al gobierno regional; ingentes mecanismos de descentralización de los sectores que promueven el desarrollo productivo (CORFO y SERCOTEC); descentralización de la ciencia y tecnología por medio de centros regionales de investigación de CONICYT e institutos de investigación agropecuaria (INIA); financiamiento exclusivo para universidades regionales (MECESUP), entre otras medidas.

Por supuesto, las ARDP y sus objetivos de política son loables puesto que responden a una necesidad urgente para las regiones, sobre todo las más rezagadas, que requieren de un cambio en la estructura de su economía, sin embargo, en Chile la concentración

de decisiones, de empresas productivas, de investigadores e instituciones de educación superior de carácter complejo, así como también la concentración de gasto en I+D e innovación en pocas regiones⁹⁵, entre otros aspectos, constituyen un freno insoslayable para el cumplimiento de estos objetivos.

En ese sentido, es en el plano de los objetivos de esta política donde se visualizan las barreras económicas, sociales e institucionales analizadas en las secciones anteriores, que afectan su efectivo cumplimiento. En la medida que la economía nacional depende en buena parte de la renta que generan los recursos naturales, los empresarios y empresas que se conforman a nivel regional tienen poco o nada de poder de influencia sobre la transformación productiva puesto que la mayoría de las grandes empresas tienen su domicilio en la Región Metropolitana y se vinculan fuertemente con los recursos naturales, con presencia nacional e internacional, mientras las medianas y pequeñas empresas regionales participan en los encadenamientos productivos de estas mismas empresas, y las menos, intentan crear nuevos espacios de negocio y producción pero sin las suficientes capacidades e influencia a nivel nacional y regional. Las diferencias de influencia y poder entre las primeras y las segundas son evidentes, motivo por el cual las instancias de colaboración público-privadas quedan tensionadas por esta realidad⁹⁶.

Por lo tanto, las ARDP han quedado sometidas a estas lógicas, vacíos y problemas estructurales, que se resumen en las diferencias de influencia, poder y perspectivas que tienen los actores que participan en la definición de las agendas estratégicas de desarrollo productivo. Los gobiernos regionales, los empresarios de distinto tamaño y rubro, y las instituciones de investigación operan bajo lógicas e intereses distintos, que pocas veces coinciden. Así, por ejemplo, los capitalistas (empresarios) carecen de cálculo estratégico, lo que tiene como consecuencia que cada uno acumula una pérdida de perspectiva estratégica y nadie se siente responsable de ello. Es decir, no tienen visión estratégica porque la competencia se da de forma inmediata y local y el problema de transformación productiva es global y de largo plazo.

Es importante notar que un diálogo de estas características –con sentido estratégico – no se encuentra sometido bajo las reglas del mercado –aunque algunos quieran imponer de forma apresurada–, por lo que no es pensable que los acuerdos a los que se quiera llegar se den de forma espontánea, lo que requiere de un fortalecimiento de capacidades de los distintos actores participantes.

Ahora bien, no es claro que la descentralización del desarrollo productivo a nivel administrativo regional sea la única vía para la transformación productiva territorial. Existe la opinión de que es posible pensar en unidades intermedias, como las macrozonas por ejemplo, como espacios territoriales para la intervención de una

⁹⁵ Esto resulta esencial porque hay consenso que la cercanía física entre la investigación y la aplicación de sus resultados en el ámbito productivo es una condición indispensable para el éxito y relevancia de ambos.

⁹⁶ Como se aprecia, este panorama se opone a los principios que promueve el liberalismo igualitario, que pone énfasis en la reivindicación de la autonomía de los sujetos, así como también en un “objetivismo mínimo”, es decir, en la idea de procesos dialógicos intersubjetivos donde los agentes racionales participan de ese diálogo en condiciones ideales (noción que, a su vez, sustenta una idea de justicia). A esas condiciones ideales se les denomina “objetivismo mínimo” (que no implica un realismo moral). En consecuencia, se puede concluir que las instancias de colaboración público-privada que promueven las ARDP parten de una situación “injusta”, en los términos esbozados.

política de desarrollo productivo, que tendría beneficios al ampliar la gama de posibilidades y de actores, desvaneciéndose de alguna manera el poder e influencias que se originan a nivel regional. Por otra parte, podría ser inconducente dado que a nivel regional se expresan de mejor forma una cultura e identidad particular, siendo la proximidad geográfica un factor esencial para su constitución.

Pero sin duda si la descentralización del desarrollo productivo se evalúa en función de la necesidad de transformación productiva territorial está más que justificada su persistencia y urgencia, y resulta necesario, a su vez, insistir en la transferencia de decisiones respecto del desarrollo productivo a los organismos públicos regionales y locales. En definitiva, pese a que existen argumentos para sostener que se requiere impulsar una política de descentralización de desarrollo productivo no es evidente que las ARDP, y sus continuadoras, sean las más apropiadas para cumplir dicho propósito, y responder al desafío de la transformación productiva territorial en los términos y productos requeridos. A juicio de algunos expertos, las ARDP están sometidas a un marco institucional y a una voluntad política todavía muy centralizadora que no les permite lograr sus objetivos⁹⁷ y, por ende, requieren de medidas en paralelo que fortalezcan su quehacer.

5.2.2. Análisis del diseño de la política

Para poder responder a la pregunta acerca de si esta política resulta apropiada a los desafíos y objetivos de la descentralización productiva es preciso entonces ahora indagar críticamente sobre su diseño, no para tener una sentencia definitiva de su desempeño sino más bien para comprender su quehacer en un contexto mayor. Para ello, se realiza un análisis en tres ámbitos que conforman el diseño de las agencias: (i) las orientaciones estratégicas; (ii) relación con otras entidades; y (ii) el esquema de financiamiento.

5.2.3. Pertinencia actual y perspectivas de cambio

Para indagar en las dificultades de la implementación de esta política, en función de su pertinencia y las perspectivas de transformación y diversificación productiva que trae consigo⁹⁸, se han seleccionado dos regiones paradigmáticas. El criterio utilizado se basa en los supuestos teóricos planteados a lo largo de esta investigación, que dicen relación con la escasa diversificación productiva y una baja cohesión social en los territorios del país. En ambos casos es interesante observar las regiones que, en uno u otro plano, tienen una presencia destacada de estas variables, o bien una presencia deficiente, a fin de preguntarse sobre las razones de esta situación y su relación con la condición actual de la agencia regional de desarrollo productivo.

⁹⁷ Como se ha venido sosteniendo en este análisis, si bien la mirada de muchos expertos hace hincapié en la arquitectura institucional, siguiendo una perspectiva neoinstitucionalista (North, 1990), una de las conclusiones que se deriva del presente análisis es que existen factores económicos, sociales y políticos que explican un fallido diseño institucional.

⁹⁸ Esto es importante puesto que en Chile se han evaluado los instrumentos que ha aplicado y promovido CORFO, sin embargo, esta evaluación no ha sido en función de su pertinencia territorial, ni de las opiniones de los usuarios y beneficiarios, sino en relación a las fallas de mercado que intentan superar.

Es interesante, por lo tanto, contrastar una de las hipótesis que se ha planteado en el último tiempo en torno a la descentralización del desarrollo productivo y que se asume en esta investigación, que sostiene que la implementación efectiva de una política industrial y la articulación público-privada se presenta en territorios cuya estructura productiva y capital social es robusto y denso (Moguillansky y Ramírez, 2015). Es decir, si hay una estructura productiva diversificada y un alto capital social en un territorio, entonces, la implementación de una arquitectura institucional que promueva la alianza público-privada tiene menos dificultades de alcanzar sus objetivos.

Se entiende que un territorio posee una estructura productiva diversificada cuando el PIB regional se desarrolla a través varias actividades económicas, las que a su vez son capaces de generar empleos en diversas ramas productivas. Asimismo, un capital social robusto implica que un territorio tiene la suficiente confianza – con las instituciones o interpersonal – como para generar procesos colaborativos.

Adicionalmente, se han tenido en consideración los resultados preliminares de una evaluación realizada por la SUBDERE (2013) de las Agencias o Corporaciones en funcionamiento, como contraste de los resultados en diversificación productiva y capital social.

A continuación se presenta una tabla que contiene una combinación de estas variables en aquellas regiones donde está vigente la agencia regional de desarrollo productivo, utilizando datos levantados por estudios recientes (Espinoza, 2009; SUBDERE, 2013).

Tabla 12. Diversificación productiva y capital social en regiones con agencias de desarrollo productivo

Región	Diversificación productiva	Capital social (confianza interpersonal)	Condición de la Agencia
Arica y parinacota	Diversificación insuficiente	Confianza interpersonal suficiente (+-)	
Tarapacá	Diversificación insuficiente	Confianza interpersonal baja (-)	
Atacama	Diversificación insuficiente	Confianza interpersonal suficiente (+-)	Operativa y bien evaluada
Coquimbo	Diversificación insuficiente	Confianza interpersonal deteriorada (--)	Operativa y bien evaluada
Valparaíso	Diversificación satisfactoria	Confianza interpersonal óptima (++)	Descontinuada
O´Higgins	Diversificación insuficiente	Confianza interpersonal deteriorada (--)	
Maule	Diversificación insuficiente	Confianza interpersonal óptima (++)	
Araucanía	Diversificación	Confianza	Operativa pero con

	suficiente	interpersonal baja (-)	dificultades
Los Ríos	Diversificación satisfactoria	Confianza interpersonal buena (+)	

Fuente: elaboración propia en base a Banco Central, Encuesta Nacional del Empleo, Encuesta Desigualdades Anillos SOC12 (2009), estudio sistematización de ARDP de la SUBDERE (2013) y Estrategias Regionales de Desarrollo.

A partir de los antecedentes analizados se han seleccionado las regiones de Valparaíso y Coquimbo, las que si bien se encuentran en la misma macrozona (norte)⁹⁹ muestran un contraste importante en términos de estructura productiva y capital social. Por lo tanto, interesa indagar en por qué una región como la de Coquimbo, cuya diversificación productiva y capital social han sido insuficientes, tiene al mismo tiempo una corporación de desarrollo productivo que opera de buena forma, y, por el contrario, una región como la de Valparaíso, con una diversificación productiva y capital social satisfactorios pero que no ha logrado consolidar una instancia que promueva el desarrollo productivo y la articulación público-privada.

A su vez, es posible identificar otro contraste entre estas dos regiones, relacionado con las capacidades de generación de conocimiento, en particular la conformación de un sistema regional de educación superior. La principal diferencia radica no solo en el número de instituciones que ofrecen sus servicios en la región, de forma centralizada o descentralizada, sino también en la calidad y profundidad de las funciones que cumplen en cada territorio. Mientras en la región de Valparaíso una de sus fortalezas es precisamente contar un una diversidad de universidades con rasgos distintivos que son un aporte al desarrollo del territorio desde las funciones de docencia, investigación y vinculación con el entorno, en la región de Coquimbo se carece de dicha diversidad, a pesar de contar con instituciones de calidad en el ámbito de la docencia.

⁹⁹ La Política Nacional de Desarrollo Regional elaborada por la SUBDERE, aún en discusión, plantea la necesidad de una reorganización territorial en términos de macrozonas en tres sistemas interregionales: el Septentrional, Metropolitano y Meridional, los que a su vez se conforman por regiones contiguas y complementarias que se conforman como meso territorios equilibrados y homogéneos. La macrozona norte considera el territorio definido por las actuales regiones de Arica y Parinacota (XV), Tarapacá (I), Antofagasta (II), Atacama (III), Coquimbo (IV) y Valparaíso (V).

5.2.4. Análisis de caso de las Agencias o Corporaciones de la Región de Valparaíso y Coquimbo

Región de Valparaíso

Caracterización de la Agencia o Corporación

Nombre: Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Valparaíso

Inicio de actividades: 2006 (termino de actividades el año 2008)

Visión (antigua): Construir una comunidad integrada, que privilegia la puesta en valor de sus recursos humanos y naturales con una estrategia de desarrollo basada en la innovación y el aprovechamiento de las ventajas de su localización, siendo reconocida como la Región Portal para el Intercambio y la Innovación en el Pacífico Sur.

Fuente: elaboración propia en base a Estrategia Regional de Desarrollo de Valparaíso y Agenda de Desarrollo Regional.

Caracterización de la región

Población: 1.808.300 (10,1%)

Grado de urbanización: 84%

PIB regional: \$8.461.149 (8,2%)

PIB manufacturero: 19%

Tasa de desempleo: 7,1%

Diversidad de empleo (Índice de Herfindahl¹⁰⁰): 0,04

Empleo en rubros no primarios: 83%

Autoempleados respecto a la población ocupada: 21,1%

Asalariados respecto a la población ocupada: 78,9%

Tasa neta de cobertura educación superior: 45,5%

Número de instituciones de educación superior (incluye sedes): 14 universidades; 16 Institutos Profesionales; y 13 Centro de Formación Técnica.

Fuente: elaboración propia en base a Banco Central, RIMISP y Sistema de Información de la Educación Superior (SIES)

La dimensión económica

Los factores que influyen en la economía regional y, por lo tanto, en el quehacer de una agencia dedicada al desarrollo productivo, son variados y su importancia depende de las particularidades de cada región. Los siguientes factores explican los rasgos principales de una economía y su capacidad para mejorar la competitividad (SUBDERE, 2012; 2013; 2014): calidad de las empresas, de la infraestructura, los servicios financieros, la diversidad de recursos naturales y humanos, la capacidad de innovación y su transferencia, la producción cultural y artística y, por supuesto, la calidad de los servicios públicos, radicados principalmente en los municipios y gobiernos regionales, así como también en toda la estructura institucional sectorial desconcentrada.

¹⁰⁰ Este índice mide la concentración económica de un mercado, y un número cercano a 1 indica mayor concentración y, por ende, un mercado menos competitivo.

Al considerar estos factores, la región de Valparaíso, a juicio de los expertos, ha logrado desarrollar de manera adecuada algunos de estos aspectos, sin embargo, resultan preocupantes el estado actual de otros. Entre los factores destacados se encuentra, en primer lugar, el sistema de educación superior de la región, en función de su complejidad, la diversidad de oferta formativa y la capacidad que tiene para responder a las diversas necesidades y demandas regionales a través de la investigación, la innovación y un cuerpo académico y profesional destacado; se aprecia, además, la capacidad para crear espacios comunes que se constituyan como un vínculo para el fortalecimiento de la educación superior de la región¹⁰¹; en segundo lugar, se destaca, como muestran los datos que caracterizan a la región, la diversidad de sectores productivos que conforman la economía regional y con ello el establecimiento de numerosas empresas con sus respectivas asociaciones gremiales, las que si bien no tienen una mirada de conjunto y de largo plazo se preocupan de compartir información y, en ocasiones, defender sus intereses corporativos.

En el caso de los factores que se aprecian debilitados, uno de los entrevistados sostiene que *“la experiencia es que hay mucho discurso y poca acción. Por ejemplo, las mesas regionales que derivaron a las agencias: es lamentable que no se haya concretado la corporación que continuaba con el trabajo de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo”*. Asimismo, otro de los entrevistados señala, en el mismo sentido: *“cuesta generar un diálogo más estratégico en torno al desarrollo regional; no existen las instancias; falta una instancia de participación más activa”*.

Es decir, si bien se valora la existencia de instancias formales de articulación público-privadas, como era la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Valparaíso, se ve con preocupación la incapacidad que hay en la región para potenciar y fortalecer espacios formales de este tipo. La desaparición de esta Agencia ha impactado negativamente en los objetivos que buscan mejorar la competitividad de la región, lo que es percibido casi de forma unánime por todos los actores de la región dada la carencia de esta modalidad para el vínculo regional estratégico (SUBDERE, 2014). Es decir, es prácticamente un consenso en la región que se requiere reimpulsar esta iniciativa sobre todo para efectos de mejorar el desarrollo productivo a través del alineamiento de todos los actores regionales y de esa forma evitar esfuerzos dispersos que van en la misma línea pero que pierden fuerza precisamente por esa fragmentación; de esta forma, se percibe una subutilización de las capacidades instaladas y una pérdida de oportunidades en la medida que la región posee instituciones capaces de generar conocimiento y no se aprovecha de buena forma para potenciar el desarrollo productivo. Es decir, si bien se tienen, por una parte, instituciones de educación superior con capacidades investigativas, y por otra parte, un sector privado dinámico y preocupado de enfocarse en la innovación para mejorar la productividad, los esfuerzos se encuentran dispersos y fragmentados lo que constituye una pérdida de recursos y de mirada estratégica. En general, no existen vinculaciones permanentes entre estos dos sectores y lo que se da más bien es un vínculo funcional de carácter consultivo cuyos objetivos apuntan a resolver aspectos puntuales de los procesos productivos. Las lógicas que mueven la acción y que fundamentan los objetivos de ambos sectores no logran coincidir dados los escasos incentivos financieros e institucionales que existen (SUBDERE, 2014).

¹⁰¹ Se destaca, en este caso, la existencia de un Consejo de Rectores de la región de Valparaíso.

Lo anterior, sin embargo, refleja una preocupación mayor relacionada con la forma que hasta ahora se ha pensado el desarrollo regional, principalmente en su dimensión económica. La prevalencia de una política industrial pasiva condiciona la forma en que la institucionalidad pública se vincula con el sector privado: el financiamiento entregado a través de fondos concursables dispersa aún más los esfuerzos, dado que pone a competir a los actores regionales perdiéndose las sinergias que se generan cuando se realiza de forma cooperativa; a la vez, no permite sintonizar los recursos disponibles con las prioridades definidas en los instrumentos de planificación regional. Esta disquisición, entre una política de desarrollo productivo neutra u otra más bien selectiva, se manifiesta en sus ambas versiones en las voces de los actores regionales. Uno de los entrevistados señala esto con claridad: *“Por ejemplo, uno de los ejes de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es el emprendimiento, sin embargo, cuando postulamos a fondos estos no toman en cuenta las orientaciones de la estrategia definida. No conversan unos con otros. Se siguen los lineamientos de Santiago”*.

Detrás de esto hay, por cierto, una noción ideológica sobre el rol del Estado que tensiona el quehacer de la política regional, sin embargo, en términos económicos no existe claridad respecto de qué tipo de política se debe seguir puesto que la política económica regional de los últimos gobiernos ha variado y no se ha logrado consolidar alguna de ellas para indagar en su impacto. Por lo tanto, desde la región se espera una definición de política nacional al respecto para luego traducir dichos lineamientos al ámbito regional y territorial para su aplicación.

Un aspecto relevante a considerar es que en la región de Valparaíso se proyecta para los próximos años un fuerte crecimiento de la industria minera, con importantes proyectos actualmente en desarrollo o en instancias de planificación para la gran minería y con una actividad significativa en el ámbito de la pequeña y mediana minería (PUCV, 2013)¹⁰².

Esta situación, que pone en el centro del crecimiento a la renta económica, si bien dinamiza a la economía regional en términos de los requerimientos en capital humano, capacidades tecnológicas e innovación que supone¹⁰³, plantea, al mismo

¹⁰² En la Región de Valparaíso la industria minera aporta un 15% al PIB Regional, motivo por el cual la posiciona como la segunda actividad económica de mayor importancia y, si se materializan las inversiones privadas proyectadas en los próximos años, pasará a convertirse en la primera actividad económica. La inversión proyectada es de MM US\$7.786, lo que corresponde a la mayor proporción dentro de la zona central del país, y uno de los grandes proyectos es Andina Fase II (PUCV, 2013).

¹⁰³ En principio esto es un supuesto porque la experiencia ha mostrado que la industria minera no requiere de grandes inversiones en capital humano, tecnología e innovación. Cuando se plantea el desarrollo productivo en términos de su diversificación hay, en general, dos visiones: por una parte, la que señala que hay futuro en los recursos naturales en la medida que se los “descomoditiza” y añade valor; y, por otra parte, aquellos que plantean la concentración en recursos naturales no genera las capacidades para una transformación a una economía más diversificada y, por lo tanto, se requiere que el Estado intervenga mucho más para que promueva actividades más sofisticadas. La región de Valparaíso, al parecer, camina hacia la primera alternativa al realizar mejoras incrementales a la actual matriz productiva. Esto, sin embargo, no puede recaer como una decisión única de esta región sino que es una opción que ha adoptado el país en las últimas décadas y que se refleja en las políticas de desarrollo productivo promovidas; esto es, dinamizar la economía a través de actividades en que Chile tienen ventajas comparativas estáticas. De esta forma, la hegemonía rentista no se diluye sino más bien cambia de faceta. Cabe preguntarse, entonces, ¿esto significa algún cambio para la matriz productiva y la estructura social del país?

tiempo, desafíos importantes para el desarrollo productivo territorial. En primer lugar, surge la interrogante, genuina dada la experiencia económica del país, si estos requerimientos son suficientes para agregarle mayor valor a la industria minera y al desarrollo productivo regional¹⁰⁴; y, en segundo lugar, si existen las capacidades necesarias para responder a las demandas que se desprendan de esta mayor incorporación tecnológica e investigación y desarrollo a los procesos productivos, a pesar de la positiva valoración que tiene la región de su sistema de educación superior. Por último, este panorama refuerza la necesidad de contar con una instancia que facilite y promueva la articulación entre los actores públicos, privados y sociales, no obstante, se corre el riesgo, como se evidencia en algunos proyectos actualmente en curso (PUCV, 2013), de establecer estas instancias pero que nuevamente terminen gestándose de forma fragmentada y distanciada, o bien enfocados en el desarrollo de la industria minera, perdiéndose la mirada de conjunto sobre la necesaria transformación productiva territorial.

A lo anterior hay que sumarle el riesgo que subyace a toda hegemonía rentista: el impacto de los ciclos de precios de las materias primas, especialmente del metal rojo, en la competitividad económica y, por ende, en las oportunidades de desarrollo, que se traducen principalmente en la capacidad de generación de empleo y un crecimiento sostenido en el tiempo. Esto representa un desafío específico para la región al proyectar la industria minera como su principal actividad económica en las próximas décadas.

La dimensión social

Según un estudio que analiza el capital social y el civismo en las regiones (Espinoza, 2009; SUBDERE, 2011), la región de Valparaíso destaca dentro de aquellas que posee un capital social robusto y consolidado, por lo menos en términos de confianza interpersonal. Esto indica, en general, que las relaciones sociales que concurren en la región podrían facilitar el desempeño económico.

A juicio de algunos entrevistados, a pesar de la existencia de capacidades instaladas y de relaciones virtuosas entre los actores regionales, que se expresan en diferentes iniciativas en conjunto¹⁰⁵, la articulación para el desarrollo productivo no se ha logrado materializar de buena forma y lo que prevalece más bien son asociaciones o vínculos funcionales, efímeros y relativamente dispersos. Uno de los entrevistados se hace la pregunta en el contexto de la desarticulación existente entre las universidades de la región y responde de forma enfática: *“¿cómo articular a los distintos actores si los incentivos institucionales apuntan a lo contrario? El problema de la desarticulación no es institucional (existe el Consejo de Rectores de las Universidades de Valparaíso) sino más bien cultural: desconfianzas¹⁰⁶. Tiene que*

¹⁰⁴ Esto es relevante puesto que según estudios de evaluación de instrumentos de innovación estos tienen un escaso uso y los mayores beneficiados han sido las grandes empresas. Esto muestra, una vez más, el peso de la estructura productiva del país, rentista en distintos niveles, sobre las políticas que promueven el desarrollo y transformación productiva.

¹⁰⁵ Como el Consejo de Rectores de las Universidades de Valparaíso, la iniciativa “Estudia en Valparaíso”, que reúne a todas las instituciones de educación superior, acuerdos de doctorados en conjunto (por ejemplo, entre la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad Técnica Federico Santa María), entre otros.

¹⁰⁶ Otro de los entrevistados describe de esta forma el problema: *“Este modelo (el de las agencias regionales de desarrollo productivo) está muy probado en el mundo pero en Chile no resultó, cada uno cuida su metro cuadrado, empezamos a desconfiar y cada cual quiere sacar su pedazo de la*

existir una mirada de sistema donde nos pongamos de acuerdo en los ámbitos de acción y quienes puedes responder de la manera adecuada a ellos”.

Esto muestra que la articulación no se realiza de forma espontánea y que no basta con reducir los costos de transacción para estimular el vínculo entre los diversos sectores que participan en el desarrollo regional. Las políticas que se derivan de esta lógica, que aún predominan en el ámbito de las políticas públicas en el país, buscan, por una parte, reducir el papel del Estado en las decisiones económicas y, por otra parte, fomentar interacciones sin fricciones y más predecibles a propósito de reducir dichos costos¹⁰⁷. Por supuesto, la implementación de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo se alinea con estos objetivos y la experiencia de la Región de Valparaíso evidencia la insuficiencia e implicaciones que ocurre cuando se aplica esta lógica de forma dogmática: finalmente, no se lograron concretar los objetivos definidos.

Por tales motivos, esta experiencia muestra que no se trata solamente de definir instancias formales que permitan y faciliten la articulación, cooperación y confianza entre los actores regionales, aunque exista un capital social solidificado, sino también se requiere, como condición previa, establecer un horizonte normativo común en la región, esto es, definir objetivos de bienestar en función de principios – económicos, sociales o culturales – y no meramente a través de preferencias individuales agregadas. La carencia de estos principios orientadores es latente en regiones como Valparaíso donde lo que influye es el peso político, económico y social de los actores regionales, que es dispar cuando se ponen en juego sus lógicas, intereses y expectativas, más que el proyecto político común.

Sin embargo, para que exista cohesión social para el desarrollo no basta con la confianza – entendida de forma interpersonal –, se requiere, previamente, de una legitimidad basada en el consentimiento. Si bien la región, en comparación con el resto del país, ha avanzado en aspectos claves para su modernización, que han significado cambios importantes en la estructura de oportunidades, en particular en los beneficios ligados a la movilidad social, evidencia a su vez, según las voces de sus actores, rasgos de malestar que impactan negativamente en la legitimidad de las institucionalidad pública y privada y en las políticas económicas aplicadas y en desarrollo. Así lo describe uno de los entrevistados:

- *“Habiendo tantas capacidades no se ha podido articular a los distintos actores, y en vez de eso existe una competencia mal entendida donde todo se resuelve con lobby político”.*

De esto se puede concluir que el problema va más allá del desencanto y desconfianza recíproca entre los ciudadanos y las instituciones políticas y sociales, y radica más bien en la forma en que se despliega la idea de democracia y, por lo tanto, la gobernabilidad a partir de la cual descansa dicha relación, que a nivel regional se inscribe en una institucionalidad pública predominantemente desconcentrada y limitadamente descentralizada y autónoma¹⁰⁸.

torta”.

¹⁰⁷ Detrás de esto está la idea de que la política introduce costos en términos de eficiencia a un diseño que debiera ser puramente técnico. Por ello, se ha renunciado que el Estado defina un principio orientador para las políticas públicas en este ámbito, porque se piensa que solo retrasa las decisiones, o bien que incorpora aspectos políticos poco eficientes.

¹⁰⁸ Un ejemplo que ilustra bien este planteamiento es lo sucedido con la Agencia de la región del

La dimensión político-institucional

Siguiendo las tres líneas temáticas planteadas por Moguillansky y Ramírez (2015) para analizar la implementación de una política industrial en términos institucionales, esto es, el liderazgo del sector público regional, la articulación público-privada y las estrategias de largo plazo se tienen los siguientes resultados para la región de Valparaíso, a partir de las voces de sus principales actores.

En cuanto al liderazgo regional, la ley sobre Gobierno y Administración Regional establece que los responsables del desarrollo económico, social y cultural de las regiones son los Gobiernos Regionales (GORE), los que además son los encargados de definir la Estrategia Regional de Desarrollo, dentro de la cual se desprenden las orientaciones para el desarrollo productivo regional. Estas atribuciones, sin embargo, si bien han sido realizadas en la mayoría de las regiones, algunas no han avanzado en la implementación de dicha estrategia, lo que se explica principalmente por la falta de atribuciones que posee el GORE para aplicar las políticas, y que se evidencia como uno de los principales vacíos que establece la ley respectiva. Esto redundaría en una incapacidad de liderazgo regional para definir e implementar las políticas de transformación productiva, desplazándose la responsabilidad y toma de decisiones a la estructura nacional y, por lo tanto, transformando a la institucionalidad pública regional en meros ejecutores y demandantes de instrumentos, mecanismos, programas y recursos de política ya trazadas. Adicionalmente, predomina un enfoque sectorial a cargo de diferentes ministerios pero que tienen ninguna coordinación a nivel regional y, menos aún, con liderazgo del GORE¹⁰⁹. Esta falta de coordinación conduce, entre otras cosas, a una duplicidad y vacíos en las políticas de desarrollo productivo, por cuanto se ejecutan políticas, programas y proyectos en distintos momentos con objetivos similares, o también, y asociado a lo anterior, se dejan de enfrentar problemas y desafíos a raíz de la escasa prioridad que se le dan por parte de los actores participantes y agentes del desarrollo (SUBDERE, 2014; Arredondo, Inostroza y Waissbluth, 2013).

En Valparaíso esta tendencia no es distinta de lo que se evidencia transversalmente en todo el país. En efecto, se evidencia un Gobierno Regional con problemas para movilizar las capacidades regionales para el fortalecimiento y transformación de la matriz productiva, evidenciándose, incluso, un sector privado distanciado de estas políticas y principalmente reactivo a las decisiones y políticas que se ponen a disposición para el fomento productivo (Moguillansky y Ramírez, 2015). Como se ha visto, un ejemplo claro de esta incapacidad ha sido el abrupto término que tuvo la Agencia Regional de Desarrollo Productivo, cuyo objetivo era precisamente articular a los actores territoriales en pos de la transformación productiva. Esto es particularmente sensible puesto que la política industrial con enfoque territorial requiere de las capacidades políticas, esto es, de negociación y definición de prioridades de forma colaborativa, que no se encuentran disponibles en la

Bióbio, la que con el cambio de gobierno (de la presidenta Bachelet al gobierno del presidente Piñera) logró continuar, según algunos autores (Moguillansky y Ramírez, 2015), porque el sector privado de la región estaba lo suficientemente organizado para defender esta iniciativa. Y la defendió justamente a raíz de que dicha instancia había sido promovida por la región y no impuesta a nivel central.

¹⁰⁹ Cabe mencionar, en este caso, la iniciativa en curso que busca descentralizar el componente del desarrollo productivo. Como es esperable, no es posible realizar un análisis de esta medida dada su reciente aplicación pero es un dato que requiere ser tomado en cuenta para ulteriores análisis del desarrollo productivo regional.

institucionalidad pública hoy constituida en la región.

Respecto de las alianzas público-privadas, como se ha sostenido, se encuentran completamente debilitada, por varios motivos. Desde el punto de vista de los actores, el sector privado de la región si bien es heterogéneo no se encuentra coordinado en pos de un desarrollo productivo común, cuestión que se explica, entre otras cosas, porque las grandes empresas presentes en el territorio tienen su casa central en la región Metropolitana, lo que afecta el interés que estas tienen por el desarrollo productivo de la región. En el caso de las universidades surgen las siguientes interrogantes en relación a la articulación con el sector público de la región, como lo expresa uno de los entrevistados: *El tema es desde dónde se arma la plataforma para realizar las articulaciones, ¿es la universidad la que reacciona, o bien es el sector público el que convoca? ¿Quién tiene que convocar? Debiera ser la institucionalidad pública.*

Hasta ahora ha predominado la primera situación en distintos órdenes de cosas, tanto para colaborar en proyectos como para postular a fondos concursables a nivel nacional y regional. En definitiva, la región, como se ha sostenido, tiene las capacidades, sin embargo, no se ha podido articular a los distintos actores, existiendo más bien una dispersión de esfuerzos donde los lineamientos principales y las decisiones finales se resuelven a través de una mirada de corto plazo.

Respecto de la definición y elaboración de estrategias de desarrollo con sus respectivas políticas y programas, es posible sostener que los actores regionales reconocen la existencia de lineamientos, tales como la necesidad de mejorar la productividad, la competitividad, la diversificación exportadora y, en este último tiempo, el emprendimiento y la innovación, como discursos presentes en la política pública del país, sin embargo, la aplicación de estas temáticas se ha realizado con instrumentos de diversa índole que, en su sumatoria o agregación, no se desprende ninguna estrategia o visión de largo plazo a partir de la cual se pueda realizar una traducción y priorización con base regional y territorial. De esta forma, la estrategia regional de desarrollo de Valparaíso (ERD) es más bien un documento formal que establece prioridades pero que, finalmente, al prevalecer la lógica sectorial se transforma en irrelevante, mientras que su capacidad para sustentar una política industrial es prácticamente nula, según señalan los actores de la región:

- *“La ERD es solo un marco de referencia que no contribuye mucho a alinear a los distintos actores; ha faltado socializarla y buscar actores claves o articular de alguna forma la estrategia para que se conozca”.*
- *“Los proyectos que se terminan financiando y ejecutando no se relacionan con la ERD”.*
- *“En su momento la construcción de los ejes de la ERD tuvo consecuencias positivas en el sistema pero hoy, más allá de un par de iniciativas que se materializaron, se ha perdido el liderazgo; se ha perdido el protagonismo que tenía el GORE, articulando a los gobiernos locales, sector privado, y otros. Esto se ha diluido. Antes se podía ver una mayor articulación en torno a la potenciar a la región como un polo turístico y como un polo de educación superior. Todo depende del liderazgo que se ejerza desde el GORE; si tú dejas esto librado a los privados no será posible generar articulación. El mercado de la educación no puede resolver esto. Si se requiere que esto se proyecte en*

el tiempo se necesita un organismo neutral que lo coordine”.

Región de Coquimbo

Caracterización de la Agencia o Corporación

Nombre: Corporación regional de Desarrollo Productivo

Inicio Actividades: 15 de julio 2011

Directorio: 9 miembros (intendente, dos empresarios de la región, cinco representante CORE y el Director Regional CORFO)

Visión: Ser la organización líder de la Región de Coquimbo, en contribuir al desarrollo productivo y sustentable y en propiciar acciones para el mejoramiento de la competitividad, de manera transversal y multisectorial, mediante la articulación y asociatividad entre el sector público, privado, académico y científico.

Misión: Coordinar, articular y generar las condiciones necesarias para lograr un alto nivel de asociatividad entre los actores públicos, privados, académicos y científicos, con foco en la resolución de problemas regionales de carácter transversal, como son Recurso Hídrico, Energía, Capital Humano, Calidad de Vida y Sustentabilidad e Internacionalización de la Región de Coquimbo.

A su vez, potenciar, gestionar y desarrollar Programas, Proyectos, Estudios, Investigaciones, y en general, todas las acciones que contribuyan al mejoramiento de la competitividad, y por ende, al desarrollo regional, en los ámbitos económico – sustentable y social.

Ejes estratégicos: Energía; Recursos Hídricos; Calidad de vida y Sustentabilidad; Capital Humano; e Internacionalización de la región.

Fuente: elaboración propia en base a Estrategia Regional de Desarrollo de Coquimbo y documentos de la corporación.

Caracterización de la región

Población: 759.228 (4,3%)

Grado de urbanización: 70%

PIB regional: 3.255.336 (3,1%)

PIB manufacturero: 3%

Tasa de desempleo: 7,2%

Diversidad de empleo (Índice de Herfindahl): 0,06

Empleo en rubros no primarios: 69%

Autoempleados respecto a la población ocupada: 24,2%

Asalariados respecto de la población ocupada: 75,8%

Tasa neta de cobertura educación superior: 33,7%

Número de instituciones de educación superior: 11 universidades; 7 Institutos Profesionales; y 8 Centro de Formación Técnica.

Fuente: elaboración propia en base a Banco Central, RIMISP y Sistema de Información de la Educación Superior (SIES)

La dimensión económica

Como se aprecia de la caracterización económica, la región de Coquimbo, en comparación con la región de Valparaíso, territorios contiguos que pertenecen a la macrozona norte del país, presenta una escasa diversificación del empleo y una industria manufacturera disminuida, siendo, por lo tanto, la minería la principal actividad económica (respecto de su participación en el PIB regional). Esto, por cierto, impacta en cierta medida en la configuración del empleo, las empresas, las instituciones de educación superior, la producción cultural y los servicios públicos presentes en la región.

Respecto de la industria minera, cabe destacar que la región ha sufrido los vaivenes que significa basar su actividad económica en este tipo de industria. A finales de los años noventa, con el inicio del proyecto Pelambres en la provincia de Choapa, el sector presentó un crecimiento de un 218% de un año a otro respecto de su participación en el PIB regional. En los años siguientes su crecimiento y participación ha variado en función de las crisis económicas y los ciclos del precio del cobre. Sin embargo, esta situación, de convertirse tan rápidamente en una región rentista, ha impactado en su desarrollo económico y productivo, relegándola a los últimos lugares a nivel nacional, según el índice de competitividad regional (SUBDERE, 2012).

Los expertos en esta materia señalan que para lograr los propósitos vinculados al desarrollo integral de un territorio, que se manifiesta en términos económicos en la competitividad regional, se requiere de una base de conocimiento robusta y lo suficientemente capacitada para responder de forma oportuna y pertinente a las necesidades de una región. Esto es particularmente relevante para las instituciones de educación superior, especialmente en Chile, porque es el lugar donde se realiza la investigación.

Sin embargo, al observar el panorama de la educación superior en la región de Coquimbo, si bien hay una buena cantidad de instituciones, muchas de ellas no tienen la casa central en la región y, además, solo realizan la función docente, elementos que no contribuyen ni a la identidad regional y menos aún al fortalecimiento de las capacidades para la generación de investigación, desarrollo e innovación. Aquellas instituciones que tienen presencia exclusiva en la región tampoco muestran las capacidades suficientes en materia de investigación, elemento esencial para la generación de conocimiento, que es la base para cualquier transformación productiva con base territorial¹¹⁰.

La débil situación de la educación superior también se evidencia en el ámbito de la producción artística cultural. Al respecto, según Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2014) la región de Coquimbo se encuentra en el grupo cuya industria creativa tiene un carácter de desarrollo emergente.

En el caso de las empresas privadas, los actores de la región sostienen que *“finalmente las decisiones que importan se toman en Santiago. Un gerente general que trabaja en la región cuando va a la capital es un simple empleado; ¿por qué? Porque en la región no se toman las decisiones importantes”*; y agrega *“también hay*

¹¹⁰ Así, por ejemplo, la Universidad de La Serena, si bien se encuentra acreditada por 4 años, el área de investigación no la tiene incluida.

tema de capacidades (y no solo de asimetrías) entre las empresas privadas y entre estas y el sector público. Es más que cantidad de dinero, es la comprensión de con quién estás hablando, es decir, cuál es el mundo con el que te estas comunicando”.

De esta forma, las empresas regionales presentan los mismos rasgos problemáticos que provienen del centralismo: la mayoría de las empresas tienen su casa matriz fuera de la región. Esto, como se ha visto, perjudica principalmente en el impacto que pudiera tener en el desarrollo productivo la articulación público-privada, en la medida que las decisiones de inversiones, por ejemplo, se toman en otro lugar, debilitando a las instancias que promueven las alianzas territoriales. Este fenómeno se aprecia como uno de los principales factores, en términos de la configuración económica de la región, que impiden avanzar fructíferamente en la articulación de los actores regionales para el desarrollo productivo. Efectivamente, cuando se realiza la pregunta acerca de quiénes conforman la articulación desde el sector privado se tienen situaciones problemáticas: (i) concentración de decisiones en la casa matriz; (ii) desinterés en participar por la escasa relevancia de las instancias que se crean; y (iii) diferencia de capacidades (por tamaño e influencia) entre las empresas privadas.

Uno de los expertos entrevistados señala un camino: *“Las empresas son bastantes racionales; si se aumentan las capacidades de decisión en las regiones las empresas solas van a aumentar la importancia de sus directivos regionales. Si les das capacidad a las regiones, las empresas van a reaccionar. Hay que ofrecerles toma de decisiones descentralizada, y así las empresas van a reaccionar”.* Adicionalmente, *“es necesario fortalecer las capacidades de quienes van a conversar e interactuar”.*

La dimensión social

Según el estudio sobre capital social regional (Espinoza, 2009; SUBDERE, 2011) la región de Coquimbo presenta un capital social, en términos de confianza interpersonal, deteriorado y se ubica en el lugar más bajo del país en todas las dimensiones consideradas. Esto quiere decir, de acuerdo al enfoque del capital social, que en este territorio es más difícil establecer iniciativas que involucren la coordinación y articulación, motivo por el cual la acción colectiva para el desarrollo enfrenta dificultades crecientes (SUBDERE, 2011).

Sin perjuicio de lo anterior, esta realidad no ha impedido la implementación efectiva de la Corporación de Desarrollo Productivo y la realización de sus actividades luego de un difícil proceso de transformación institucional que conllevó, a su vez, cambio en las orientaciones estratégicas y en la organización interna. Para analizar esta situación es necesario preguntarse, entonces, sobre el carácter que ha adquirido esta corporación y, en particular, los rasgos de la articulación que ha promovido – que se verá en la siguiente dimensión – a fin de esclarecer esta posible paradoja.

Sin duda la carencia de capital social permea la capacidad de coordinación para un proyecto común, lo que unido a los factores económicos que presenta la región, abocados principalmente a la explotación de recursos naturales, condiciona la idea de desarrollo en su conjunto. Por supuesto, no hay evidencia que indique que un débil capital social se explique por el patrón productivo de la región, o por otros factores

posibles¹¹¹, pero sin duda es una combinación de ellos que impactan en mayor o menor medida en función de las particularidades de cada territorio. Esta situación, de presencia deficiente de capital social y diversidad productiva, es la que caracteriza a la región de Coquimbo¹¹².

La dimensión político-institucional

Al utilizar las temáticas de análisis planteadas por Moguillansky y Ramírez (2015) para la política industrial territorial se tienen los siguientes resultados para la región de Coquimbo.

Como se ha señalado, el liderazgo de la institucionalidad pública regional recae en el Gobierno Regional (GORE) y su gestión ha sido calificada de buena por los actores regionales. Asimismo, la relación entre la Corporación de Desarrollo Productivo y el GORE es evaluado de la misma forma (SUBDERE, 2013).

Sin perjuicio de lo anterior, el positivo liderazgo que se destaca del GORE tiene algunas situaciones que se deben resolver, a fin de mejorar su posición dentro de la región y, en particular, en su propósito de promotor del desarrollo productivo de la región. Entre los factores que requieren una revisión se mencionan: (i) la alta dependencia política del Intendente; (ii) la escasa claridad en la definición de una política regional de desarrollo productivo de largo plazo compartida por todos los actores; (iii) y los problemas de gestión derivados principalmente de la falta de capacidades profesionales para liderar, apoyar y acompañar los proyectos que apuntan al desarrollo productivo. Respecto de la relación con la Corporación, se evidencia una ingente incertidumbre y tensión por cuanto, al ser su única fuente de financiamiento basal, dicha relación queda mediada por los cambios políticos más que por una política de Estado.

En lo que respecta a la articulación público-privada se evidencia una positiva interacción entre los diferentes actores regionales vinculados al desarrollo productivo, esto es, las empresas, instituciones de educación superior y el sector público, existiendo incluso instancias específicas que los reúnen, en función de sus intereses, objetivos y perspectivas temáticas.

Sin embargo, si bien han ido emergiendo estas formas de interacción, más formalizadas y perdurables en el tiempo, estas articulaciones han carecido de espacios en que se tomen decisiones de forma horizontal. Según Fernández (2010), en un estudio exploratorio que indagó en las distintas relaciones que ocurren en los territorios, existen cuatro formas en que se desarrolla y ejecuta una articulación: (i) la articulación vertical, donde principalmente se transmite información; (ii) la articulación consultiva, a partir de la cual se desarrollan espacios de diálogo y consulta a la sociedad civil; (iii) la articulación colaborativa, donde se comparten aspectos de trabajo, como la ejecución y acción de proyectos; y (iv) la articulación territorializada, sustentada en procesos de descentralización y planificación que permiten la toma de decisiones en los propios territorios. En la región de Coquimbo prevalece más bien una articulación de tipo vertical, consultiva y colaborativa, a pesar

¹¹¹ Por la constitución administrativa de la región, la diversidad de culturas presentes o por la identidad territorial, entre otros.

¹¹² De las entrevistas realizadas no se pudo extraer alguna explicación sobre esta carencia de capital social.

de los esfuerzos institucionales de establecer una alianza público-privada que constituya una agenda regional de largo plazo para el desarrollo productivo.

En virtud de lo anterior, se observa que la orientación estratégica de la Corporación de Desarrollo Productivo ha sido fuertemente afectada por esta situación, cuestión que se manifiesta al prevalecer un rol difusor más que de articulador del desarrollo productivo regional. Esto implica, por lo tanto, una pérdida de influencia a nivel regional en la medida que vuelca sus esfuerzos en la administración de proyectos regionales cuyo financiamiento son frecuentemente inestables y acotados en el tiempo.

5.3. Conclusiones y recomendaciones

5.3.1. Conclusiones generales sobre los hallazgos de la investigación

A partir del análisis expuesto se puede concluir, sin mayores dudas, que *toda la renta se desvanece en el aire*. Esto significa, en términos gruesos, dos grandes cosas. Por una parte, implica que el país, en un proceso histórico de largo plazo, ha construido y consolidado una estructura productiva cuya acumulación y reproducción de riqueza se basa preponderantemente en un rentismo extractivo, dependiente de los ciclos del precio de las materias primas, principalmente el cobre y, a su vez, basados en mercados altamente concentrados y orientados a la obtención de subsidios públicos; y, por otra parte, expresa el hecho de que, a pesar de los esfuerzos realizados, en términos de política pública en particular, no se han logrado desarrollar las condiciones básicas necesarias para aspirar a una transformación productiva profunda que promueva, entre otras cosas, las transferencias de valor a las industrias más competitivas y comprometidas con el desarrollo económico, social, cultural y territorial del país.

Esto evidencia una suerte de desmodernización económica incluso al considerar las numerosas políticas, programas y proyectos que se han realizado para cambiar el rumbo de la economía chilena, centrados particularmente en mejorar la competitividad por medio de la innovación, el emprendimiento y el capital humano. Si bien se ha adoptado un discurso moderno, basado en la necesidad de mayor dinamismo, integración y apertura económica, los rasgos rentistas de la economía chilena parecen tener raíces lo suficientemente osificadas como para contrarrestar cualquier intento modernizador. Esta situación muestra que bajo una hegemonía rentista se genera una ruptura entre razón instrumental, cohesión social y poder político: la economía despliega su accionar sin la necesidad de contar con mecanismos de integración social e independiente de las políticas que promueva el Estado¹¹³.

Sin embargo, el proyecto modernizador que promueve una estructura económica más diversificada y productiva introduce una tensión que no ha sido lo suficientemente analizada desde la política en general, y la política pública en particular: la modernización de la economía requiere re-articular la dimensión económica, social y político-institucional del desarrollo. Esta integración resulta fundamental puesto que el desarrollo y consolidación de un capitalismo dinámico, innovador y colaborativo es posible en la medida que un modelo económico sea capaz de construir y mantener una legitimidad perdurable en el tiempo.

La tensión referida, esto es, entre una hegemonía rentista que desgarró la unión entre lo económico, social y político y un proyecto modernizador – de nuevo tipo – que intenta hacerlos converger, es una de las principales características de las sociedades

¹¹³ Esto no significa que los sectores rentistas no tengan interés por la dimensión social y política de las sociedades, sino más bien que ese interés se expresa de forma instrumentalizada: como responsabilidad social empresarial, o bien como grupos de interés que presionan y abogan por políticas que no perjudiquen su quehacer. La carencia de legitimidad de esta hegemonía también se evidencia en la judicialización de sus principales actividades, las que han terminado en los tribunales medioambientales o civiles.

modernas, pero que en Chile se expresa de forma particular, lo que se refleja, como se ha visto a lo largo de esta investigación, en los escasos resultados de transformación productiva a pesar de los esfuerzos e iniciativas políticas que intentan avanzar hacia una fase avanzada de producción de valor.

Sin embargo, los esfuerzos de integrar estas dimensiones son, a su vez, portadores de otra problemática: buscan instrumentalizar y, de alguna forma, someter tanto al plano social como político a las necesidades económicas. Esto ha quedado en evidencia al observar el creciente interés por la noción de capital social como mecanismo para mejorar la eficiencia de las relaciones económicas¹¹⁴ – a través de la reducción de los costos de transacción –, así como también por las implicaciones de la confianza para explicar la crisis político-institucional que atraviesan numerosas sociedades en la actualidad. Por lo tanto, es posible concluir que hay un discurso dominante que intenta hacer viable el proyecto modernizador de la economía a través de la pretensión, o incluso la superstición, de la unión mística entre economía, sociedad y política. Se dice mística en la medida que es una alianza que se realizaría, en este caso, solo de forma espontánea.

El análisis de caso realizado en esta investigación¹¹⁵ muestra precisamente que para lograr articular a los actores regionales, públicos y privados, en pos del desarrollo productivo se ha promovido, desde la política pública, relaciones de confianza más robustas y comprometidas – capital social –, acentuándose una preocupación por una masa crítica regional como base para el desarrollo endógeno y, al mismo tiempo, se han introducido instancias formales para facilitar los acuerdos económicos regionales entre ellos, en la medida que existe la necesidad de priorizar los esfuerzos, proyectos e inversiones en esta materia. En ese sentido, la política pública ha asumido esta tensión pero no ha logrado resolverla de buena forma principalmente porque se ha basado en la pretensión teórica proveniente del neoinstitucionalismo – o funcionalismo banal – que pone el énfasis en el diseño institucional, es decir, en cómo fijar instituciones en espacios territoriales donde aparentemente no hay nada con el propósito de reducir los costos de transacción; con ello, la orientación hacia los resultados – aumentar la confianza entre los agentes del desarrollo para la toma de decisiones relevantes – ha hecho perder la mirada sobre la construcción de subjetividad, en este caso delimitada por el territorio, en particular aquella que se levanta en el ámbito político (Lechner, 2004).

En efecto, en Chile la construcción de cohesión social ha quedado sustentada en el funcionamiento de las instituciones, despojando a la democracia de su contenido más esencial, destinada a la deliberación y las dinámicas públicas del poder. Esta excesiva confianza en las instituciones y su funcionamiento se expresa en diversas situaciones: por una parte, en un legalismo que colma el espacio público, como lo muestran los numerosos casos de proyectos mineros y de energía impugnados por los tribunales civiles y ambientales; y, por otra parte, la incapacidad, o simplemente la negación, de llevar adelante el proceso de descentralización, puesto que es, en definitiva, un traspaso de poder a las regiones y, por tanto, el impulso de una forma de democracia

¹¹⁴ Este punto abre una posible línea de investigación: el análisis del tránsito desde la biopolítica y la psicopolítica a la “sociopolítica”, para indagar en la forma en que la economía trastoca estas diferentes dimensiones, sin hacerlas desaparecer.

¹¹⁵ Al observar el devenir práctico de una política pública como esta es posible extraer conclusiones generales que permiten construir un diálogo común con reflexiones más abstractas que intentan buscar explicaciones cruzando distintas fuentes teóricas.

más participativa y legítima.

Esta postura o trazabilidad en las políticas públicas, que es asimismo tributaria de una forma de gobernabilidad democrática, explica en buena medida la dificultad de imponer un diseño institucional, en particular los que buscan facilitar el desarrollo productivo a nivel regional y territorial. Así, por una parte, la reducción de los costos de transacción a través de instancias que promueven y facilitan la articulación de los actores público y privados no es suficiente para lograr los acuerdos en materia de desarrollo económico regional. Se requiere previamente, o de forma paralela, la definición de un proyecto político regional que sustente las políticas y programas que se acuerden. La carencia de este proyecto, se concluye, se deriva de los escasos avances en términos de descentralización, principalmente en materia económica y política, lo que pone al centro del problema la autonomía regional, como parte sustancial para la construcción de cohesión social para el desarrollo y, en consecuencia, para la cimentación de la legitimidad.

Ciertamente, en las sociedades modernas una y otra vez, aunque en diferentes claves, se vuelve sobre la noción de legitimidad y, por contrapartida, al de legalidad (Schmitt, 2005). En momentos de baja legitimidad comienza a ganar espacio la legalidad formal, lo que se traduce en una excesiva presencia del derecho positivo y, por ende, en la reglamentación de las relaciones sociales. En los casos en que se observa una mayor legitimidad lo que prevalece más bien son relaciones basadas en el consentimiento mutuo y el reconocimiento de perspectivas sin la necesidad de una ley, norma o regla que la fomente y le dé sentido. Una de las formas posibles de asegurar procesos legítimos es la capacidad de tomar decisiones de forma autónoma, es decir, cuyos acuerdos logren fundar y realizar el poder¹¹⁶. A partir de estas razones – y, por supuesto, de las lecciones que se obtienen del análisis de caso – se concluye que si bien se ha avanzado en el proceso de descentralización no parece posible tener resultados importantes en términos de transformación productiva si, por un lado, no se define una orientación nacional y, por otro lado, no se profundiza en la autonomía regional, esto es, en el traspaso de decisiones fundamentales a las regiones y territorios del país. Dar este paso se enfrenta al problema fundamental de la legitimidad: desconcentrar la forma en que se funda y constituye el poder político y económico¹¹⁷.

Como consecuencia de lo mismo, se constata, además, una diferencia de poder entre los actores que participan en el desarrollo productivo regional que conduce a un desequilibrio en las condiciones iniciales que atenta contra uno de los principios de justicia promovidos, por ejemplo, por Rawls (1971)¹¹⁸. Esta inestabilidad, que se genera de una situación inicial diferenciada en términos de poder económico y político, como se aprecia en la articulación público-privada regional, produce una situación de supremacía o dominación entre el que se encuentra en una posición de poder relativamente fuerte y aquel que se encuentra en una posición de poder

¹¹⁶ Por lo tanto, las políticas que promueven la articulación entre los actores regionales se encuentran destinadas a fracasar si no hay una mediación de autonomía, o bien, como se evidencia en el caso de la región de Coquimbo, un liderazgo proactivo de la institucionalidad pública regional encargada del desarrollo económico, social y cultural de la región.

¹¹⁷ Esto lleva a recalcar que la centralización no es solo parte del Estado sino también del sector empresarial, cuyo concepto es más bien de concentración.

¹¹⁸ Se trata de las condiciones ideales para el diálogo social, principio de base para la construcción de legitimidad de las decisiones que allí se tomen. Cabe mencionar que no es un principio promovido solo por Rawls, sino también por toda una tradición cobijada bajo el liberalismo igualitario.

relativamente débil (Perroux, 1948). Una consecuencia directa que se puede observar de esta situación de supremacía es la desarticulación entre los actores del desarrollo, a raíz de esta distancia de poder, que muchas veces produce una interdependencia desigual, que se traduce en diferencias de intereses, perspectivas y lógicas sobre las cuales se funda la deseada articulación¹¹⁹.

De esto se puede concluir, finalmente, que el problema de la transformación productiva va más allá del desencanto y desconfianza recíproca entre los ciudadanos y las instituciones políticas y sociales que promueven la articulación público-privada, como pretende el discurso actual, y radica más bien en la forma en que se despliega el sistema democrático y, por lo tanto, la gobernabilidad a partir de la cual descansa dicha relación, que a nivel regional se inscribe en una institucionalidad pública predominantemente desconcentrada y limitadamente descentralizada y autónoma, y un sistema económico fuertemente concentrado y rentista que genera desequilibrios políticos y sociales en diferentes niveles.

A fin de cuentas, en estos esfuerzos de transformación productiva se juegan cosas importantes que no solo implican mayor diversificación, aumento de la productividad, mejoramiento de la distribución del ingreso y empleos de calidad; al mismo tiempo se genera una lucha en torno a la desconcentración de la propiedad privada y con ello a una redistribución del poder económico y político. Por tales motivos, se requiere avanzar hacia una mirada integral respecto del desarrollo productivo que necesita el país, a fin de subsanar desde diferentes perspectivas los vacíos teóricos y prácticos que advienen a partir de esta situación.

5.3.2. Hallazgos derivados de la pregunta de investigación

Para responder a la pregunta acerca de qué factores o barreras impiden la transformación productiva a nivel territorial se debe partir señalando que, a las tres categorías predeterminadas que se ocuparon para el análisis, esto es, la dimensión económica, social e institucional del desarrollo productivo territorial, se identificó y agregó una categoría emergente, la que fue, deliberadamente, subsumida en esta última, quedando por lo tanto como la dimensión político-institucional, a fin de introducir el factor poder – en sus diferentes variantes – en el análisis.

Teniendo en cuenta esto, entonces, es posible responder a la pregunta de investigación en los siguientes términos: las barreras que impiden el desarrollo productivo a nivel territorial se circunscriben a los ámbitos económicos, sociales y político-institucionales, cuyas características, profundidad y amplitud varían en función del territorio que se analice¹²⁰, aun cuando se detectan elementos comunes a lo largo del país. Es fundamental considerar todos estos factores puesto que durante la investigación se constató un fuerte énfasis en la dimensión institucional en desmedro de las otras dimensiones, lo que muestra un reduccionismo analítico

¹¹⁹ En el caso de la construcción de acuerdos de largo plazo entre diversos actores del desarrollo se requiere de una convergencia de miradas, las que, sin embargo, se enfrentan a un problema mayor: se evidencian subjetividades que muchas veces se oponen en la medida que el proceso de construcción de las mismas emana de situaciones antagónicas. Los modos de subjetivación son diferentes lo que conlleva finalmente a desacuerdos o desconfianzas sustantivas que no permiten avanzar en acuerdos.

¹²⁰ Por supuesto, la forma de entender cada una de estas dimensiones se reviste de las nociones teóricas y conceptuales que el investigador le impregna con el propósito de profundizar en los aspectos menos indagados.

importante por parte de la gestión de la política pública.

En efecto, a juicio de los actores entrevistados, la principal barrera para avanzar hacia una efectiva transformación productiva a nivel territorial resulta de una insuficiente y débil arquitectura institucional, que se expresa, entre otras cosas, en una falta de liderazgo de la institucionalidad pública regional para llevar adelante el proceso de desarrollo económico y la escasa articulación de los actores regionales vinculados al desarrollo económico. Por lo tanto, se aprecia un énfasis en la forma institucional para explicar las barreras de la transformación productiva territorial, lo que da cuenta de la prevalencia de una perspectiva institucionalista que refleja, además, un espectro restringido de soluciones, las que se delimitan principalmente al ámbito de las políticas y gestión pública, evidenciando la hegemonía de un cierto paradigma en el sector público que condiciona las perspectivas de éxito de las políticas que promueven el desarrollo productivo a la capacidad de mejorar la eficacia y eficiencia de las mismas.

Adicionalmente, cuando se indaga en los elementos económicos y sociales predomina una visión neoliberal, que pone el foco en la política microeconómica, así como también en las condicionantes endógenas del crecimiento, como el capital humano, la innovación y el emprendimiento, los que finalmente constituyen el imaginario social y simbólico de las políticas públicas en esta materia. Por estos motivos, se ha llegado a la conclusión que la forma en que se explican los problemas para la transformación productiva resulta inconclusa y limitada, motivo por el cual se deben utilizar y complementar con otros enfoques teóricos que entreguen una visión más integral del problema. Así, por ejemplo, la idea de capital social no debiera ser reducida y tratada desde un punto de vista económico, en el sentido de vincularlo a una acumulación de redes y confianza, puesto que terminan recetándose políticas *ad hoc* que no tienen impacto en los objetivos que se buscan; por ello, el capital social debiera ser analizado como parte de un fenómeno mayor que tiene interrelaciones de distinto tipo. De esta forma, resulta preocupante el uso que se le da a este concepto en el marco de las políticas de desarrollo productivo.

Utilizando un marco teórico más amplio, por lo tanto, es posible ahondar en los problemas subyacentes que intervienen en las políticas de desarrollo productivo y, en particular, en las agencias regionales de desarrollo productivo. Entendidos de esta forma entonces, la interrelación de estos factores determina el grado de éxito de las políticas de desarrollo productivo y, en particular, aquellas que enfatizan en la necesidad de alianzas público-privada para la transformación productiva territorial. Estas barreras se expresan nítidamente, unas más que otras, en el caso de la política que ha promovido la instalación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, como parte de los esfuerzos para la articulación y la alianza público-privada.

Por lo tanto, las barreras vinculadas a la dimensión económica se aprecian en el grado de diversificación productiva, las características de las empresas y la capacidad de generación de conocimiento que posee el territorio. En el ámbito social, se constatan barreras asociadas a las formas de construcción de subjetividad –política en este caso– y la densidad de la cohesión social y la identidad territorial. Por último, las diferencias de poder – económico y político –, la excesiva centralización del Estado y el enfoque sectorial de las políticas forman parte de las barreras que se desprenden de la dimensión político-institucional.

5.3.3. Hallazgos derivados de los objetivos de la investigación

En relación al objetivo “*Analizar críticamente los fundamentos, enfoques y resultados de las políticas públicas que promueven la transformación productiva y la generación de conocimiento*” se tienen los siguientes hallazgos.

Del análisis realizado, en base a los antecedentes revisados y las entrevistas aplicadas, se tiene que, al nivel de las políticas públicas que promueven la transformación productiva y la generación de conocimiento, existe una suerte de hegemonía de facto, al prevalecer un discurso asociado a la innovación, emprendimiento, ciencia y tecnología y capital humano pero que, en el fondo, carecen de contenido, definiciones e impacto sustantivo en esta materia. A su vez, se evidencia la falta de definición y aplicación de una política industrial que oriente la toma de decisiones en el largo plazo, asunto que, en la práctica, expresa una controversia fundamental respecto del rol del Estado como promotor del desarrollo productivo y económico del país. Por supuesto, estas perspectivas se inscriben en un proyecto modernizador mayor asociado a la necesidad de la integración económica al comercio internacional en el contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento.

El discurso que promueve este camino, sin embargo, parece no advertir que avanzar a través de estas soluciones, para mejorar entre otras cosas la competitividad y productividad, resulta insuficiente por la propia lógica que la contiene y, al mismo tiempo, por el contexto económico, social y político sobre el cual descansa. Por tanto, resulta necesario buscar alternativas que se apropien de los avances realizados pero que, a la vez, realicen un giro sustantivo respecto de las políticas hasta ahora aplicadas.

El caso de las políticas que fomentan la innovación es una muestra elocuente de lo anterior. La innovación es, en rigor, una necesidad estructural del capitalismo competitivo en la medida que una empresa o un grupo de ellas no innova es altamente probable que la competencia la expulse del mercado; a partir de ello se puede sostener que la innovación padece de una paradoja insoslayable por cuanto, si bien genera una ganancia extraordinaria para la empresa que la realiza, rápidamente se anulan dichas ganancias cuando el resto de los competidores se apropia de la innovación. Para enfrentar esta situación se han aplicado distintos instrumentos y mecanismos, como las patentes, que buscan restringir el acceso a las innovaciones con el objeto de rentabilizar los productos creados, lo que, por cierto, conduce, como consecuencia de lo mismo, a comportamientos rentistas que, con la excusa de la protección de la innovación, promueven un control de acceso y de precios que finalmente se asemejan a los monopolios, esta vez artificiales, de los cuales se obtiene una suerte de renta o cuasi-renta. Así, una política que apuntaba a generar mayor dinamismo y competitividad en la economía se convierte en un incentivo para las conductas rentistas. En Chile, particularmente en el caso de la región de Valparaíso, se constata, asimismo, que el uso de los instrumentos que incentivan la innovación son escasamente utilizados, y cuando lo son, las grandes empresas son las que se benefician.

Por su parte, las políticas que promueven el emprendimiento, cuyos objetivos se abocan principalmente a apoyar ideas de negocios o entornos que fomenten la opción de emprender, son incapaces de enfrentar un desafío como la transformación productiva a nivel nacional y territorial. La lógica que acompaña a este tipo de

políticas pone el foco en los individuos y sus ideas, y ni siquiera en una mirada agregada de los emprendimientos es posible visualizar un horizonte o perspectiva de cambio.

En el caso de las políticas que promueven el capital humano, si bien su fomento es esencial para ir construyendo las condiciones básicas para la transformación productiva, se enfrentan a las falencias y debilidades de la estructura productiva del país. La masificación de la educación superior, tanto en el plano profesional como técnico, se ha orientado más bien a la demanda del sector servicios y administración, con escaso impulso de los sectores intensivos en conocimiento y tecnología. A su vez, la mayor formación, capacitación y especialización de las personas contrasta con las necesidades de los sectores productivos, generándose una pérdida de capacidades, o bien una subutilización de talentos¹²¹. Todo esto, además, con una fuerte desigualdad en términos de las capacidades de oferta de formación avanzada entre las regiones y territorios del país, lo que produce y reproduce la brecha económico y social.

La política industrial, por su parte, se ve confinada a una controversia que muchas veces supera el ámbito regional. En efecto, de lo señalado por los entrevistados se evidencia, de forma latente, una disquisición que no es posible de zanjar en dicho nivel, y que dice relación con la opción entre aplicar una política industrial pasiva u otra más bien activa como motor del desarrollo productivo del país. En esta discusión, desde luego, se juegan los aspectos más ideológicos del fenómeno estudiado y se reconoce la necesidad de una definición al más alto nivel del gobierno central.

De los motivos anteriores se deduce, por lo tanto, que las políticas de desarrollo productivo no han logrado impulsar la diversificación de la matriz productiva del país, lo que se expresa nítidamente en la incapacidad que han tenido para contrarrestar el proceso de desindustrialización acaecido durante las últimas décadas. Por lo tanto, una conclusión que se deriva de esto es que no es posible descansar solo en las políticas que promueven y fortalecen la innovación, el emprendimiento y el capital humano para la transformación productiva. Es necesario considerar, a la vez, una política industrial que se haga cargo de los desafíos de transformación productiva donde el Estado actúe de forma decidida como coordinador de este proceso.

Al profundizar en el objetivo de *revisar y analizar las Agencias (o corporaciones) Regionales de Desarrollo Productivo en relación a los fundamentos e hipótesis planteados en su origen, considerando el diseño y modalidad propuesta e incluyendo la evaluación de su pertinencia y modalidad actual en función de los desafíos de transformación productiva*, se tienen los siguientes hallazgos y conclusiones.

De las regiones analizadas no es posible corroborar la hipótesis a partir de la cual se sostiene que los atributos para una implementación efectiva de políticas de desarrollo productivo o industrial y su base institucional suelen estar presentes en territorios

¹²¹ Un ejemplo elocuente de esto lo señala un entrevistado que trabaja en las becas para técnicos en el Ministerio de Educación, cuando señala que muchas veces el ganarse una beca para especializarse o capacitarse en el extranjero no trae beneficios para el profesional puesto que las empresas, al no basarse verdaderamente en la innovación, el conocimiento y, por lo tanto, en la intensidad tecnológica, perciben a estos profesionales como sobrecalificados.

donde hay una estructura productiva con mayor densidad y un capital social más robusto. Esto no quiere decir que no se haya dado el caso o que no pueda ocurrir, sino más bien que no es una condición *sine qua non*. Por lo tanto, un primer hallazgo en este ámbito es que no existe necesariamente una relación directa, de carácter positivo, entre diversificación productiva, capital social y articulación público-privada. Esto indica, como se ha planteado anteriormente, que hay factores político-ideológicos, económicos y sociales más profundos sobre los que se deben indagar para comprender de mejor forma este fenómeno, muchas veces paradójico.

Asimismo, se constata que el diagnóstico que justificó la implementación de las agencias regionales de desarrollo productivo sigue vigente en el discurso de sus principales actores.

Respecto al diseño de la política, se tiene que, por una parte, la forma que ha adquirido no ha sido capaz de articular a los actores regionales, a pesar de su vigencia, como es el caso de la región de Coquimbo. Respecto a la conformación de las Agencias o Corporaciones, se aprecia una visión meramente empresarial del desarrollo productivo en la medida que no se han incluido a representantes de trabajadores, a las pequeñas empresas, a los pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales vinculadas a las temáticas, los municipios, entre otros.

De esta forma, lo que prevalece más bien son vínculos circunstanciales destinados a resolver problemas particulares y de corto plazo mediados por proyectos con financiamiento específico que, luego de terminados los plazos, no implican necesariamente una alianza continua. La dispersión de fondos que se ponen a disposición, repartidos de forma sectorial y vertical a través de concursos, produce una fragmentación de esfuerzos en pos del desarrollo productivo, generando la búsqueda de articulación por las necesidades específicas de dichos proyectos, los que muchas veces se duplican y terminan por entorpecer el propósito de las agencias o corporaciones de desarrollo productivo¹²².

De lo anterior se desprende, además, una escasa pertinencia de los objetivos que han ido definiendo las agencias o corporaciones respecto de su rol en el desarrollo productivo regional. Si bien se evidencia la presencia del objetivo de ser una instancia para la articulación público-privada, su actividad principal ha devenido, por las razones esgrimidas en esta investigación, en la promoción de proyectos y fondos concursables, dejando en un segundo plano la conformación de una mirada estratégica para mejorar la competitividad regional¹²³. La conformación de pactos regionales vinculantes con compromisos que incluyan acciones y recursos han sido escasos, presentándose más bien acuerdos cualitativos sin fuerza vinculante.

De esta forma, se puede concluir que las alianzas público-privadas promovidas por las agencias regionales de desarrollo productivo han tenido serias dificultades para

¹²² Un ejemplo de esto es el proyecto de la Universidad de La Serena, cuyo objetivo es precisamente generar una instancia permanente de vinculación y articulación con los distintos actores del territorio en el ámbito de la eficiencia energética y sustentabilidad ambiental, a pesar de que la corporación de desarrollo productivo tiene una línea estratégica vinculada a dichas temáticas y es la instancia regional que promueve la articulación público-privada.

¹²³ En el caso de la corporación regional de desarrollo productivo de Coquimbo, si bien se establecen tres roles, de articulador, difusor y promotor y ejecutor de proyectos, se ha puesto énfasis en los dos últimos más que en el primero.

incidir en la política industrial de las regiones analizadas, por diferentes motivos. Esto, por supuesto, hay que complementarlo con el hecho de que, en rigor, no existe una política industrial a nivel nacional y menos aún a nivel regional. En efecto, al no existir una institucionalidad de carácter nacional al más alto nivel del sector público, que coordine la política industrial para el aumento de la competitividad y productividad del país, se pierde un valor estratégico esencial para la definición de este tipo de política. Asimismo, a pesar de que a nivel regional si se ha intentado establecer instancias de este tipo, su implementación enfrenta problemas a nivel del imaginario social (legitimidad), así como también de índole conceptual y procedimental, que ponen en tensión aspectos específicos de la normativa, la arquitectura institucional, sus modalidades, mecanismos y los propósitos para los cuales fueron diseñados.

Este vacío tiene como consecuencia, entre otras cosas, que la oferta de políticas de desarrollo productivo que se ponen a disposición no logra alinearse con las necesidades nacionales y regionales, lo que hace perder eficacia y eficiencia en el uso de recursos y lesiona las articulaciones con el sector público. Esto, a su vez, está acompañado de una insuficiente descentralización que no permite la toma de decisiones a nivel regional, profundizando la desconexión entre las políticas y las necesidades o prioridades regionales.

5.3.4. Recomendaciones y líneas de investigación

Llegado este punto, es importante plantear algunas alternativas que permitan orientar en particular a las políticas de desarrollo productivo territorial en los términos planteados en esta investigación. A continuación se presentan tres propuestas, que se desprenden de los hallazgos anteriores, resumidas en las siguientes temáticas: a) el fortalecimiento de las capacidades regionales, en particular las de las Agencias o Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo; b) la generación y acumulación de conocimiento, siendo relevante en este caso el sistema de educación superior regional; y c) el contexto en que se contempla la transformación productiva territorial.

a) Fortalecimiento de capacidades regionales:

- i. Las Agencias regionales de desarrollo productivo debieran relevar y posicionar aún más su rol articulador, entendiéndose como parte de una mirada estratégica y no como un espacio para subsanar problemas específicos de los mercados regionales.
- ii. Las Agencias debieran incorporar en sus espacios colegiados a representantes de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, organismos locales – como los municipios –, puesto que el desarrollo productivo es tarea de todos los actores y no solo de los empresarios.
- iii. Es necesario dotar de las capacidades necesarias a los gobiernos regionales, así como también realizar las modificaciones legales correspondientes para que lideren el proceso de desarrollo productivo en las regiones.

b) Generación y acumulación de conocimiento a nivel regional:

- i. Es necesario impulsar una nueva concepción de la formación técnica profesional a nivel terciario. Para promover la transformación productiva se requiere de un sistema técnico que no solo se dedique a formar a los futuros profesionales sino también que contribuya al desarrollo productivo desde la innovación y la investigación aplicada. Asimismo, la oferta formativa de la educación técnica profesional debiera alinearse a una estrategia de desarrollo regional de mediano y largo plazo.
- ii. En este mismo sentido, se requiere conformar un sistema de educación superior regional equilibrado que tenga las capacidades de generación y difusión del conocimiento en sus diferentes dimensiones: básica y aplicada, así como también de transferencia. Para ello cada región debiera tener un *cluster* de conocimiento, liderados por las instituciones públicas en articulación con las estrategias de desarrollo y el resto de los organismos públicos presentes.
- iii. Para llevar adelante lo anterior se requiere aumentar de forma considerable el gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) pero direccionada con un plan de desarrollo con las instituciones públicas de educación superior.

c) Transformación productiva territorial:

- i. Profundización de la descentralización del desarrollo productivo a través de una mayor autonomía regional para mejorar la legitimidad de las políticas.
- ii. Para mejorar la “complejidad económica” regional se debiera avanzar hacia la consideración de una producción de valor más amplia, considerando la “industria” creativa (producción y consumo cultural) como parte fundamental del desarrollo. La complejidad de una economía también radica en la capacidad de diversificación, que incluye, además de los sectores productivos tradicionales, a la cultura y las artes.
- iii. Se requiere considerar los efectos de las variaciones del precio del cobre en la producción minera y, por lo tanto, en la capacidad para generar empleos en el contexto del posicionamiento de esta industria como la plataforma desde la cual se piensa el desarrollo del país.
- iv. Es necesario optar por una política industrial selectiva para generar *cluster* productivos alineados con los *cluster* de conocimiento regional. Es decir, no basta con mejoras incrementales sobre la actual matriz productiva (las que no mejoran las capacidades para la transformación productiva), es fundamental avanzar hacia promover actividades productivas más sofisticadas, teniendo en consideración la integración regional y sus cadenas de valor.
- v. Es imprescindible capturar la renta que se genera de la explotación de recursos naturales para el desarrollo de largo plazo del país, la que podrá ser destinada al desarrollo de encadenamientos tecnológicos y productivos relacionados (Comisión Nacional del Litio, 2015).

A partir de los puntos planteados y del análisis realizado es posible visualizar algunas líneas de investigación que pueden resultar de interés para la política pública. A continuación se mencionan algunas alternativas:

- Profundizar en la relación entre la dimensión económica y social del desarrollo territorial; es decir, analizar si hay vínculo entre la forma que adquiere la estructura productiva y el capital social.
- Conocer los efectos económicos y sociales de los ciclos del precio del cobre sobre los territorios del país, diferenciando aquellos donde su presencia es mayor.
- Encadenamientos productivos a nivel regional y su relación con la institucionalidad pública regional.
- Efectos de la innovación en la estructura productiva del país.

6. BIBLIOGRAFÍA

Acquatella, J. (2013). *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010*. Series seminarios y conferencias, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

AEQUALIS (2013). *Vinculación del desarrollo regional y la educación superior en Chile: diagnóstico y propuestas*. Editorial AEQUALIS, Santiago, Chile.

Ahumada, J. (1958). *En vez de la miseria*. Editorial del Pacífico, Santiago, Chile.

Archer, M. (1996). *Culture and agency. The place of culture in social theory*. Cambridge University Press.

Archer, M. (1998). *Cultura y teoría social*. Nueva Visión, Buenos Aires.

Archer, M. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Editorial Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Arredondo, C., Inostroza, J. y Waissbluth, M. (2013). *Gobiernos Regionales: El Eslabón Perdido de la Descentralización*. Serie Sistemas Públicos, N° 8, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

ASIMET (2015). Web institucional [Internet]. Disponible en: http://www.asimet.cl/noticia_det.asp?IDNoticia=14763 [visitado el 14 de septiembre del 2015]

Atkinson, A., Piketty, T., Sáez, E. (2011). *Top Incomes in the Long Run of History*. Journal of Economics Literature, Berkeley.

Bauman, Z. (2002). *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Editorial Paidós, Ibérica S.A., Barcelona, España.

Benavente, J.M. (1997). *Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial en América Latina*. CEPAL, División Desarrollo Productivo.

Benavente, J.M. (2011). *Política industrial activa. Mitos y realidades en el Chile del Bicentenario*. Documento borrador en el marco del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC).

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J.M., Couso, J., Joignant, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Debate, Santiago de Chile.

Banco Mundial (2011). *World Development Indicators* [Internet]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS> [visitado el 14 de septiembre del 2015]

BID (2006). *Programa de Agencias regionales de desarrollo productivo*. Propuesta de préstamos, Banco Interamericano de Desarrollo.

BID (2011). *Informe final de la consultoría de estudios de caso sobre la cooperación de actores en el programa agencias regionales de desarrollo productivo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

BID (2012). *Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad. Aunando los intereses público y privado en Colombia y República Dominicana*. Notas técnicas, Banco Interamericano de Desarrollo.

BID (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, España.

Campodónico, H. (2008). *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CENDA (2010). *Tributación y Ganancias de la Gran Minería en Chile, 2005-2009*. Documento de trabajo, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, Santiago de Chile.

CENDA (2012). *La gran ilusión*. Informe final, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, Santiago de Chile.

CENDA (2015). Series CENDA [internet]. Disponible en: <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/series-cenda/renta-mundial> [acceso el 19 de septiembre de 2015].

CEPAL (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas y Michigan State University. Santiago de Chile.

CEPAL (2006). *Australia y Nueva Zelanda: la innovación como eje de la competitividad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Agencia Española de Cooperación.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CEPAL (2012). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CEPAL (2014a). *Cambio estructural. Una visión integrada del desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2014b). *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

COCHILCO (2008). *Estrechez Cíclica del Mercado Laboral en la Minería Chilena del Cobre: Diagnóstico y Propuestas*. Comisión Chilena del Cobre, Santiago de Chile.

COCHILCO (2013). *Factores competitivos de la exploración minera en Chile*. Dirección de Estudios, Comisión Chilena del Cobre, Santiago de Chile.

Coriat, B. (1982). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Siglo XXI editores, España.

Coriat, B. (1992a). *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. Siglo XXI editores, España.

Coriat, B. (1992b). *Pensar al revés*. Siglo XXI editores, España.

Comisión Nacional del Litio (2015). *Informe final. Litio: una fuente de energía, una oportunidad para Chile*. Ministerio de Minería, Gobierno de Chile.

CNCA (2014). *Caracterización y análisis regional de las industrias creativas*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Gobierno de Chile, Santiago.

Delamaza, G. (2013). *Fortalecimiento de las capacidades regionales*. Documento de trabajo N° 9, series estudios territoriales, RIMISP.

Devlin, R. y Mogueillansky, G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Durkheim, E. (2001). *La división del trabajo social*. Madrid. Ediciones AKAL S.A.

Espinoza, V. (2009). *Capital social y civismo en las regiones de Chile*. Proyecto Desigualdades (Anillo SOC12), Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE y Universidad de Chile.

Fazio, H. (2010). *La crisis económica modifica el mapa de la extrema riqueza*. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, Santiago Chile.

Fernández, I. (2010). *Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo*. FLACSO, Santiago, Chile.

Fernández, M. (2010). *Claves y Límites de la Articulación de Actores: Análisis Exploratorio de las Experiencias de Desarrollo Territorial Identificados por Territorio Chile*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Corporación para la

Innovación en Ciudadanía – Universidad de Los Lagos.

Figueroa, E. (2012). *La parte del león*. Documento de trabajo, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Ffrench-Davis, R. (2014). *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Cuarenta años de políticas económicas y sus lecciones para el futuro*. JC Sáez Editor, quinta edición, Santiago de Chile.

Garretón, M.A. (2004). *Matriz socio-política y desarrollo socio-económico en Chile*. Documento de trabajo.

González, R. (2012). *Rol de la CORFO en el desarrollo territorial: límites de la acción institucional concertada*. En *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando a nuevos actores a la mesa*, Delamaza, G. (ed.). Ril Editores, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

Habermas, J. (1989). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu, Buenos Aires.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. Santillana Ediciones Madrid.

Hardin, R. (2010). *Confianza y confiabilidad*. Fondo de la Cultura Económica, México.

Hausmann e Hidalgo et al. (2011). *The atlas of economy complexity. Mapping paths to prosperity*. Harvard University and Massachusetts Institute of Technology.

Hobsbawm, E. (2010). *Historia del siglo XX*. Editorial Paidós / Crítica, Buenos Aires, Argentina.

Hopenhayn, M. (2001). *Viejas y nuevas formas de la ciudadanía*. Revista de la CEPAL 73: 117-128.

Hötelling, H. (1931). *La economía de los recursos agotables*. Revista de Economía Política.

Ibáñez, J. (2003). *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*. Editorial Siglo XXI, Quinta edición, España.

Katz, J. (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Kolm, S.C. (1976). *Unequal inequalities*. Journal of Economics Theory, París, Francia.

Kondratiev, N. (1935). *Los grandes ciclos de la vida económica*. The Review of Economics Statistics, vol XVII n° 6, noviembre 1935.

Lechner, N. (2004). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Revista de Sociología N° 18, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Lyotard, J.F. (1987). *La condición posmoderna*. Ediciones Cátedra S.A., Madrid, España.

López, R., Figueroa, E., Gutiérrez, P. (2013). *La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. Facultad de Economía, Universidad de Chile.

Marx, K. (1887). *El capital*. Libro tercero, el proceso global de la producción capitalista, Siglo XXI Ediciones.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. Editorial Anthem.

MINECON (2014). *Octava Encuesta de Innovación en Empresas, 2011-2012. Principales Resultados*. Ministerio de Economía, Gobierno de Chile.

Moguillansky, G. (2010). *Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional de Chile*. Documento de trabajo, CEPAL.

Moguillansky, G. (2013). *Política industrial y cohesión territorial*. Documento de trabajo N° 16, series estudios territoriales, RIMISP.

Moguillansky, G., Ramírez, E., Furnaro, A. (2013). *Las políticas de desarrollo productivo en Chile: 1990 y 2012*. Documento de trabajo N° 19, series estudios territoriales, RIMISP.

Moncayo, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social – ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

Muñoz, O. (ed.) (2009). *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia, Santiago de Chile.

Navarro, P., Díaz, C. (1999). *Análisis de Contenido*. Capítulo 7, en Delgado y Gutiérrez (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación y ciencias sociales*. Editorial Síntesis, Madrid, España.

North, Douglas C. (1981). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

OCDE (2007). *La educación superior y las regiones. Globalmente competitivas y localmente comprometidas*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE (2009). *Estudios territoriales. Chile*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE/CEPAL (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural*. Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OCDE (2014a). *Society at a glance 2014. OCDE social indicators*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE (2014b). *Evaluación del régimen de control de concentraciones en Chile*. Informe del secretariado de la OCDE.

Palma, G. (2005). *Cuatro fuentes de “desindustrialización” y un nuevo concepto del “síndrome holandés”*. En *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Ocampo, J. (ed.), CEPAL.

Palma, G. (2010). *Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?* Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1030. Faculty of Economics, Cambridge University.

Palma, G. (2011). *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the inverted-U: the share of the rich is what it's all about*. Cambridge working papers in economics (CWPE) 1111.

Peña, C. (2008). *El concepto de cohesión social. Debates teóricos y usos políticos*. Uqbar Editores, Santiago de Chile.

Peres, W. (2005). *El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Perroux, F. (1948). *Una teoría de la economía dominante*. En *La economía del siglo XX*, París, Francia.

Picketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI*. Ediciones Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1959). *Chile: una economía difícil*. México-Buenos aires, Fondo de Cultura Económica.

PNUD (2014). *Índice de Desarrollo Humano 2014*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, EEUU.

PNUD (2015). *Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

PUCV (2013). *Informe para concurso Convenio de Desempeño del Ministerio de Educación*, Santiago de Chile.

Putman, R.D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Editorial Galac.

- Putman, R.D. (2003). *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg
- Pyndick, R. y Rubinfeld, D. (2009). *Microeconomía*. Pearson Prentice Hall, Séptima edición, España.
- Quaresma de Araujo, P. (2013). *Estructura productiva y distribución funcional del ingreso: una aplicación del modelo insumo-producto*. Revista CEPAL 109, abril 2013.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*. México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Riesco, M. y Draibe, S. (2009). *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Documento de trabajo N° 31. Fundación Carolina
- Riesco, M. (2012). *La gran pregunta* [internet]. Disponible en: <http://economia.manuelriesco.cl/2012/12/la-gran-pregunta.html> [acceso el 14 de septiembre de 2015].
- Riesco, M. (2013). *Parto de un siglo*. Ediciones USACH, Santiago, Chile.
- Riesco, M. (2014a). *¿Es Chile un país capitalista?* Folleto Ediciones USACH (en prensa).
- Riesco, M. (2014b). *Vacas flacas* [internet]. Disponible en: <http://economia.manuelriesco.cl/2014/12/vacas-flacas.html> [acceso el 14 de septiembre de 2015].
- Riesco, M. (2015). *Oro y cobre* [internet]. Disponible en: <http://economia.manuelriesco.cl/2015/01/oro-y-cobre.html> [acceso el 14 de septiembre de 2015]
- Rodríguez, P. (2005). *El capital social como factor de competitividad y desarrollo empresarial*. Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla, España.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press, United Kingdom.
- Samuelson, P. (1996). *Economía*. Editorial Mc Graw-Hill, Madrid.
- Schmitt, C. (2005). *La revolución legal mundial*. Hydra, Buenos Aires, Argentina.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta S.A. Buenos Aires.
- Solimano, A. (2009). *Concentración Económica, Heterogeneidad Productiva, Políticas Públicas y Contrato Social en Chile*. Documento preparado para la Corporación Andina de Fomento con la Fundación Chile XXI.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las elites*.

Editorial Catalonia, Santiago, Chile.

Solow, R. (1974). *La economía de los recursos o los recursos de la economía*. The American Economic Review.

SUBDERE (2011). *Masa crítica de condiciones para el desarrollo de las regiones. Antecedentes para una discusión incipiente*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.

SUBDERE-UFRO (2012). *Más talentos para el desarrollo regional. Propuestas para la construcción de una política de Estado de capital humano calificado para el desarrollo equilibrado de Chile*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo e Instituto de Desarrollo Local y Regional – IDER, Universidad de la Frontera, Chile.

SUBDERE (2013). *Diagnostico preliminar de las corporaciones regionales de desarrollo productivo*. Documento de trabajo interno División de Políticas y Estudios, SUBDERE. Santiago, Chile

SUBDERE (2014). *Gobiernos regionales y universidades. Una institucionalidad para el desarrollo*. Documento de trabajo interno División de Políticas y Estudios, SUBDERE. Santiago, Chile.

Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, México.

Verde (2012). *Elaboración de propuestas para la conformación de clusters de conocimiento en las universidades chilenas en el marco de la tercera misión*. Informe final para el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), Santiago de Chile.

Von Baer, H. (2009). *Pensando Chile desde sus regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera; Agrupación de Universidades Regionales; y Sinergia Regional, Chile.

Wagner, P. (1994). *Sociología de la modernidad*. Herder, Barcelona, España.