

CORFO, FOMENTO PRODUCTIVO, INNOVACIÓN Y ARTICULACIÓN DE ACTORES.

Raúl González Meyer¹

Introducción

1.- Acerca del sentido del trabajo.

El objetivo de este trabajo es analizar las implicancias que para la articulación de actores territoriales, regionales o más locales, han tenido las políticas de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en los últimos decenios.

La génesis de esta pregunta es la siguiente. En primer lugar, parte del interés en analizar los factores del desarrollo regional y local, para lo cual la descentralización estatal se considera una variable central. A su vez, se considera que, por su naturaleza, no hay descentralización posible o imaginable sin el protagonismo de actores locales que se apropien de capacidades decisorias y ejecutivas en sus respectivos territorios. Esta actoría es, entonces, una condición y un contenido esencial de la descentralización, la que debe ser pensada, entonces, como un proceso “socio-estatal”.

Por su parte, el protagonismo de dichos actores en los territorios supone la necesidad de su constitución, acción y de sus articulaciones. En particular, más allá de la existencia de una cierta base de actores territoriales, que podrá ser más fuerte o más débil, interesa remarcar, aquí, que su articulación se considera una variable clave de su eventual protagonismo y fortaleza en las trayectorias territoriales correspondientes. Dicha articulación supone, en principio, el construir visiones y/o iniciativas conjuntas en tanto ello no está dado automáticamente asegurada, al menos en términos de su grado o nivel, por el solo hecho de que los actores estén en un mismo territorio. Aun, más, puede haber intereses diversos que deben armonizarse o negociarse entre dichos actores². Puede concluirse, por tanto, que la articulación de actores territoriales, mediada por el hecho de la contigüidad histórico-territorial, es una construcción social que estará condicionada o influida por múltiples factores. Ello podrá ser aun más exigente si dicha articulación busca serlo con relación a objetivos estratégicos y estructurantes del territorio.

Uno de esos factores, que da el marco más directo para el contenido de este documento es, paradójicamente, el de las acciones o políticas del nivel central del Estado. Estas, estamos aquí afirmando como hipótesis, tienen una influencia que puede ser explorada, respecto de favorecer o bloquear las articulaciones territoriales. La influencia, a su vez,

¹ Economista y académico Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Magister en Desarrollo Urbano U.C. de Chile y Doctor en Ciencias Sociales U.C. de Lovaina.

² Esto rompe la idea, por tanto, que un territorio está conformado por una “comunidad” que posee intereses idénticos sino que en él existirán compromisos y negociaciones. (Mazares, 1978). Ello no quiere negar que puedan existir intereses comunes o, mejor dicho, que estos puedan construirse. Sin embargo estos intereses y metas comunes deben “elaborarse socialmente” aunque pueden estar facilitados o dificultados por las posiciones y situaciones estructurales de los actores.

puede provenir tanto desde los objetivos explícitos que se proponen las políticas hasta los efectos no programados de su ejecución.

Estas políticas las realiza el Estado Central a través de múltiples “entidades” y “sectores”, en los cuales ha sido organizada su acción pública y que tienen una zonificación y “aterrizaje” de, y en, los territorios (Biarez, 1988). Podemos preguntarnos, entonces, si esas acciones estatales han favorecido o han entorpecido la articulación de actores en los territorios.

Esto, en términos de “dirección” u “orientación” de los flujos de relaciones entre agentes podría expresarse en el cómo el tipo de relaciones verticales y sectorializadas del aparato público es un factor incidente en las articulaciones o coordinaciones horizontales que (no) se produzcan en los territorios³.

En el contexto chileno, además, esta pregunta presentaría una importancia no solo para entender procesos recientes y actuales sino para visualizar lo que sigue hacia adelante. Esto, dado que el grado de centralismo del Estado chileno, si bien se trata de un fenómeno en movimiento y en disputa en estos tiempos históricos, seguirá siendo una característica relevante del futuro inmediato.

En función de explorar lo señalado y dada la envergadura de una investigación que se refiriera al conjunto del Estado Central es que se ha definido una Agencia de aquel que es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y, con ello, un campo de acción que -dicho en términos amplios y más allá de las propias divisiones internas que dicha institución posee- es el del fomento productivo. Ello comprende una de las ideas centrales que el discurso general del Estado y de sus entes más especializados en promoción productiva han tenido, cual es el de innovación entendida como condición de competitividad.

La pregunta general antes señalada, entonces, queda especificada de la siguiente manera: ¿las políticas de la CORFO han tenido alguna repercusión en la articulación de actores regionales y locales?; ¿la intervención de la CORFO han constituido un factor positivo, negativo o neutro en la articulación de actores?⁴

Como veremos, la exploración nos llevará a distinguir tipos de articulaciones posibles dentro de lo cual podremos identificar hasta qué punto eventuales articulaciones favorecidas han apuntado a lo que podríamos definir como su “expresión mayor”, esto es, que están expresamente referidas a objetivos y metas comunes definidas por un conjunto de actores

³ La validez de esta pregunta puede ser comprendida en el marco de una afirmación que la envuelve acerca de la oposición Centralismo Estatal-Autonomía Pública Local. Ella puede resumirse en que junto a una dimensión de “suma cero” entre ambas -y que es lo relevante a un cierto nivel de abstracción- existe también un juego posible de efectos -más, o menos, centralizadores- dependiendo de los contenidos o políticas más específicos de un Estado Central en un momento histórico determinado. (González, 2008b)

⁴ Por lo dicho queda claro que ello no necesariamente puede corresponder a lo que la propia CORFO considere éxito o fracaso de una política en un territorio. Esto podrá referirse a otros indicadores distintos al de la articulación de actores y que, aun en el caso de comprenderla, pueden ser conceptualizados como más importantes para evaluar como positiva o fracasada una acción en un territorio.

Finalmente, resta señalar que el análisis emprendido nos obliga a hacer referencias al campo más amplio de instituciones ligadas al Fomento Productivo, sin lo cual las orientaciones más actuales de la Corfo no resultarían comprensibles. En particular ello se hace vital para explicar la mayor presencia que en los últimos años ha ganado el “enfoque territorial” de fomento productivo y que ha influido al interior de la Institución, pero que no ha tenido en ella su nacimiento. La importancia de ello es que, como se mostrará, dicho enfoque “posiciona” en un lugar diferente a los agentes territoriales y a sus articulaciones, en el desarrollo económico de un territorio.

2.- Orden del documento

El documento presenta en su primera sección un panorama de la acción de la Corfo en los últimos decenios interrogada desde el lugar que la articulación de actores ha tenido en su práctica y discurso.

En las siguientes cuatro secciones el documento se detiene en los hitos más interesantes de la historia antes señalada, explorándolos desde el ángulo de la articulación de actores que (no) suponen: en la segunda sección se presenta y analiza un primer programa emblemático que relaciona más directamente a la institución con el territorio, que son los Programas Territoriales Integrados; en la tercera sección se presenta el planteamiento sobre innovación y competitividad que se levanta como un nuevo paradigma para el desarrollo económico chileno, desde el nivel central del Estado; en la cuarta sección, los planteamientos sobre Clusters que junto con aparecer como la modalidad para un desarrollo económico innovador y competitivo tiene, un componente de territorio y actores más o menos explícito; en la quinta sección, el documento se detiene en la política de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, la que aparece como una innovación y base institucional para generar procesos de manera más descentralizada.

En la sexta sección el documento se detiene en lo que ha sido una conclusión central del análisis anterior, esto es, que la política de la Corfo –así como de otras instituciones- podrá tener más impacto positivo sobre la articulación de actores territoriales en la medida que sea permeada por un enfoque territorial del desarrollo y fomento económico/productivo.

Finalmente, la sección final, inspirado en la realización de este análisis específico de la Corfo, establece algunas distinciones sobre las variantes o tipos de relaciones entre actores y su correspondencia con una cierta idea de “articulación entre actores” como protagonistas de un proceso territorial de desarrollo..

I.- Algo de la historia última de la Corfo, de sus propósitos declarados y del lugar de la “articulación de actores”.

1.- Los principios generales heredados de las reformas liberales de los años 70.

Los principios generales que han acompañado a la Corfo desde los años 90 están enmarcados en la concepción más general del rol del Estado en la Economía, cuyas bases empiezan a sentarse desde mediados de los años 70 (Meller, 1984)

En efecto, en lo más central que interesa recalcar aquí, es que a partir de las reformas realizadas por la orientación liberal el Estado perdió su carácter de agente protagónico tanto en la creación de empresas –bajo propiedad pública o mixta- como en la determinación e impulso de sectores productivos líderes para el desarrollo económico. Ello fue reemplazado por concederle al empresariado privado –concebido como un nuevo empresariado- y a las señales de un mercado abierto a la economía mundial, las responsabilidades de organizar la producción y la dinámica de desarrollo económico.(Montero, 1997)

Estas reformas radicales⁵ respecto de lo que había sido la historia económica chilena fueron el nuevo marco dentro del cual se comenzó a desenvolver la Corfo, expresado en la segunda mitad de los 80 en el comienzo de privatización de históricas empresas que había impulsado desde los años 40 (Universidad Andrés Bello, 1990). Dicho marco, en líneas generales, en la década del 90 tendió a confirmarse y consolidarse, aunque con matices que tienen importancia para nuestro tema.

Del mismo modo, cómo lo trataremos más adelante, en la década del 2000 se producen algunas reorientaciones con un potencial significado un poco más profundo respecto del rol estatal de fomento productivo y que pueden tener alcances en relación con la articulación de actores⁶.

2.- Emergencia y naturaleza de la institucionalidad de fomento de los años 90: ¿qué relación con la articulación de actores?.

La política estatal de los 90, dentro de los marcos señalados, amplió las posibilidades de acción en fomento productivo, en tanto, a diferencia del planteamiento liberal más radical, estuvo más abierta a reconocer y enfrentar lo que conceptualmente se entenderá por “fallas de mercado”. Esto se refiere a la no conformación de ciertos mercados, a su funcionamiento no óptimo porque no reconoce los efectos de unas actividades sobre terceros o a su carácter incompleto –es decir procesos de oferta/demanda que no nacen o que están “atrofiados”- por barreras en terrenos del financiamiento, la tecnología o la comercialización, entre otros. Esto llevó a una preocupación declarada y algunas políticas especialmente relacionados con micro, pequeñas y medianas empresas, con

⁵ Es importante recordar que en los hechos ello nunca fue absoluto. Dos ejemplos relevantes fueron el “subsidio forestal” y el rol impulsor en la “industria del salmón” cuyos desarrollos posteriores no se pueden entender sin esas acciones del Estado. (Montero, 1997). Asimismo hubo una fuerte intervención en el sector financiero en 1982, a raíz de la crisis del sistema financiero. La importancia de estos ejemplos obliga a una caracterización más fina del modelo económico chileno y a distinguir los planteamientos ideológicos o los fundamentos teóricos de la política efectiva. A ello debe agregarse que en ciertas materias el radicalismo liberal no logró triunfar, como fue el de la privatización de Codelco, así como en otras materias donde se intentaron pasos más radicales. (Buchi, 1990). Además, como veremos más adelante, en el caso de la pequeña producción, hay políticas que definen sectores de apoyo. Sin embargo, todo ello no desmiente el debilitamiento que tuvo el Estado en sus aspectos de fomento de la actividad, de “empresario” directo y de planificador o programador de desarrollo económico.

⁶ De todas formas, respecto de la corriente liberal, más allá de la distinción entre práctica y discurso antes señalada, conviene recordar que en el plano teórico, el mercado constituye el espacio de encuentro de los individuos, caracterizado por la voluntariedad y no coacción (libertad) y en que, en general, las “articulaciones” suelen ser vistas como coaliciones que buscan capturar recursos (“rentas”) de la sociedad.

intentar mayor diversificación de exportaciones y de asegurar grados de innovación tecnológica. (Muñoz, 2001)⁷

Producto de ello se impulsó una base de servicios para el desarrollo de las empresas lo que hace que a mediados de la década de los 90 se llegue a una gran diversificación de instrumentos de fomento productivo. En el caso de la Corfo ello alcanzaba a más de 20 instrumentos en 1994. (Corfo, 1994).

Se generó, entonces, una cierta espesura institucional y de instrumentos de fomento productivo, cuyo objetivo era el insertar productivamente a las pequeñas y medianas empresas en el modelo exportador y aumentar su vínculo con las grandes empresas, disminuir las barreras de entrada al cambio tecnológico, generar externalidades y aprendizajes a través de la asociatividad y estimular la capacitación de los trabajadores. En este impulso la Corfo fue un agente concebido como central. También se reconoció la necesidad de que estas políticas se regionalizarán, a fin de estimular la descentralización del Estado. (Muñoz, 2000).

Todo ello se llevó a cabo, con principios que fueran coherentes con la nueva concepción más reducida de la acción del Estado. Así, un principio medular fue el de la “horizontalidad” de las políticas e instrumentos, es decir de disposición abierta de ellos a toda demanda proveniente del mundo empresarial de tipo pequeño y mediano (PYME).

Otro principio es que se conciben como políticas orientadas a la demanda de las empresas y no a, exteriormente, definir a priori y exteriormente cuáles debían ser apoyadas. Los incentivos se entregan directamente a las empresas usuarias y a iniciativa de éstas, según sus intereses. A su vez, las políticas demandaban un cierto cofinanciamiento privado, lo que aseguraba el real interés y la pertinencia de la demanda, por parte de las empresas demandantes. (Calderón, 2006).

A través de esas modalidades el Estado abandona el rol de “apostar” o “elegir” el desarrollo de determinados sectores, sino que orienta, de manera “plana” su apoyo al conjunto de empresas que lo demanden. Es por ello que esta política ha sido denominada de tipo “neutral” en cuanto a lo sectorial, en tanto la selección de sectores es un proceso que ocurre a través del mercado⁸.

Sin embargo, más allá de la constante exposición de estos principios de horizontalidad y neutralidad, que acompañaron la acción estatal de fomento y la acción de la Corfo, la evaluación global de estos años muestra una realidad más compleja. Esto en tanto en los hechos han existido programas claramente focalizados a sectores específicos., como los

⁷ En el caso de la microempresa ello se planteó en cierto grado como un nuevo tipo de política social alternativa al subsidio y al asistencialismo en tanto generaría capacidades autónomas en quienes recibirían apoyo. (PET, 1993).

⁸ En un plano de los fundamentos teóricos esto tiene como base el postulado de que el Estado no tiene suficiente información para decidir respecto de los sectores y las inversiones más rentables y convenientes. Supone, también, por el contrario, que las indicaciones de mercado funcionan (son seguidas) y son correctas en una perspectiva de corto y mediano plazo.

dirigidos a la pesca artesanal, minería artesanal, economía familiar campesina, fomento rural extra-agrícola y pequeño comercio⁹.

Una gran cantidad de instituciones administraron estos instrumentos y programas de fomento¹⁰. Corfo fue la más importante; pero también administraron políticas e instrumentos otras instituciones como el Sence, Pro-Chile e Indap. Entre los principales instrumentos de Corfo han estado el Fondo de Desarrollo Tecnológico (Fontec), el Fondo para el Desarrollo Innovador (FDI), el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) que otorgaban financiamiento a las empresas para una consultoría y el diseño de proyectos de inversión. También estaba el programa Todo-Chile orientado a apoyar inversiones en regiones. Otro programa importante fueron los Proyectos de Fomento (Profo) que buscaba fomentar la asociatividad entre pequeñas empresas para crear externalidades, aprendizajes y acceso a mercados bajo la idea que para las pequeñas empresas la posibilidad de competir residía en la cooperación que establecieran entre ellas¹¹.

De todas formas, los recursos comprometidos en fomento productivo fueron muy moderados. Alrededor del año 2000 y a pesar de un crecimiento de 14 veces desde 1990, ellos representaban menos del 1% del presupuesto público y menos de 0.2% del PIB. En particular, en el caso de la Corfo, en un primer momento, hasta 1998, el presupuesto para la implementación de sus políticas fue bastante reducido. Solo a partir de dicha fecha la Corfo contó con más presupuesto para la Pyme que el Fosis para la micro y pequeña empresa (Mype)¹².

Visto como forma de operación esta gestión de los subsidios estatales de fomento productivo, justificados, como señalamos, en las fallas de mercado, establece un cierto tipo de articulación una “articulación de actores”, en que entre el Estado y las empresas intervienen dos actores más. El Estado (la Corfo u otras instituciones) actúa a un nivel de piso superior; luego están los agentes “operadores intermedios” que aplican los instrumentos y conforman el piso siguiente; luego los consultores y empresas de servicios que ejecutan proyectos específicos, y que entran en contacto directo con las micro, pequeñas y medianas empresas, el punto final de la “cadena”. Las empresas mismas, por lo tanto, constituyen un cuarto agente en la política¹³.

⁹ Esto permitiría hablar a la época de la coexistencia de dos lógicas paralelas de fomento productivo. (Calderón, 2006). Esto previo a que introduzcamos también, adicionalmente, el enfoque territorial que gana lugar en los años recientes, en términos de una nueva lógica, y que tiene especial significado para la cuestión de la articulación de actores.

¹⁰ Esto significó problemas de intersección, duplicación y roces entre instituciones, por ejemplo, respecto del apoyo a la pequeña empresa. Esto llevó en un momento a la Corfo a una definición más clara hacia la mediana empresa, incluyendo medianos agricultores. Con ello se diferenciaba del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) el que, a su vez, establecía intersección conflictiva con Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)

¹¹ Algunos de esos instrumentos se discontinuaron posteriormente como los “Cupones de Bonificación” (CUBOS) como seguros de créditos ante los bancos y los “Subsidios de Apoyo financiero” (SUAF) que bonificaban costos de acceso al crédito. (Calderón, 2006).

¹² Esto según Ministerio de Economía y Ministerio General de la República. Según el Comité de Fomento para la micro y pequeña empresa, eso se produce en 1994. Ello aumenta considerablemente si se suma lo usado en capacitación, incentivos a exportaciones (básicamente para empresas más grandes) y los créditos otorgados directamente, especialmente por Indap, lo que de todas formas representa menos del 5% del presupuesto público. A la misma época el llamado “gasto social” superaba el 65% del gasto público total. (Calderón, 2006).

¹³ Es decir, estos servicios empresariales se ejecutaban a través de operadores privados que se constituyen en un agente nuevo que crece al alero de políticas de asistencia técnica, de capacitación, etc. Algunos de

Esto nos permite retener una primera constatación en cuanto a la materia de análisis. Esto es que la aplicación de estas políticas crea las condiciones para una relación entre agentes. Lo que observamos es que, finalmente, la puesta en marcha o concreción de las políticas de fomento supone que agentes se relacionen entre sí. La magnitud de esas relaciones tendrá que ver con los recursos destinados y con el éxito o uso de la política. Adicionalmente podemos agregar que esas políticas siempre se aplican en algún lugar donde están las empresas que acceden a ellos, por lo que estas relaciones ocurren en un espacio o territorio dado. La política de fomento, entonces, produce una determinada relación de agentes, pero cuya naturaleza es distinta a la que sugiere la noción de articulación en tanto se trata de relaciones acotadas en cuanto al contenido y a la temporalidad y que se realizan de forma predominantemente individuales. .

Ello se ratifica en el propio diagnóstico de la Corfo en que el “objeto” central de su acción es el empresario y la empresa, tomada como unidad. Una otra cara de ello es que la articulación de actores no fue una dimensión de la política, del análisis y de la evaluación de la Corfo, durante estos años. Esta actuó ofreciendo un conjunto de instrumentos y recursos que son concretados a partir de la demanda y donde el sujeto principal para dicha institución ha sido el empresario individual. Aunque, como vimos, desde los años 90 para la línea de fomento fue necesario tener relaciones con los agentes operadores de los instrumentos, los que a su vez debían entrar en relación con las empresas. En este sentido, la necesaria relación de agentes que suponían las políticas de fomento no tuvo inspiración ni fue usada como base para pensar e impulsar articulación de actores.

3.- La consideración de la asociatividad, las “alianzas” y los encadenamientos.

Con todo, es importante considerar otros aspectos que estuvieron presentes en la experiencia de los años 90 y que significan matices respecto de la constatación anteriormente expresada.

Algo, en el plano estrictamente declarativo, está en algunas visiones y definiciones específicas que han acompañado a la Corfo. Por ejemplo, en el plano de la misión institucional declarada la institución busca establecer con los que sean los usuarios de sus programas una relación de “aliados estratégicos”.(sitio web institucional). Esto aparece como algo distinto de una relación impersonal y circunstancial, sino de compartir un camino en conjunto, en que CORFO aportará con determinados insumos. Ello sugiere la idea de articulación público privados en la política de fomento productivo, pero ello no obliga ni se concretó en alguna forma de relación orgánica con los sujetos de apoyo de la institución.

En segundo lugar, estuvo el hecho, como se señaló, de que ciertos instrumentos tuvieron como contraparte obligatoria una asociación de empresarios. Esto, en tanto la asociatividad fue visualizada como una condición de las empresas pequeñas y medianas, para tener éxito en el mercado lo que, aunque no referido a la articulación, abría un

ellos provenían de una experiencia anterior más amplia con las pequeñas iniciativas económicas del mundo popular y que intentaban fortalecerlas como parte de un proyecto de mayor democracia económica. Podemos decir, entonces, que las políticas pueden constituir o modificar a agentes que se van a especializar en asistencias técnicas y consultorías a las empresas, a partir de fondos estatales.

campo de para una cierta experiencia colectiva, aunque circunscrita a la performance dentro del mercado¹⁴.

Ello estuvo presente en programas como “Profos” o “Profitos” que constituían proyectos asociativos con apoyo financiero y asesoría, los que aparecen interesantes desde el punto de vista de producir “articulación” intra-pequeños empresarios. Sin embargo, según análisis evaluativos realizados no se constituyó en la base de articulaciones efectivas. En general, la experiencia fue que las empresas que se asociaron para acceder a este financiamiento luego normalmente se separaron. (conversación con profesional Corfo)

Asimismo, en las declaraciones de propósitos referidos a algunos programas podemos encontrar referencias que tienen cierta cercanía o parentesco con la idea de articulaciones. Por ejemplo en el programa que se refiere directamente a la Innovación (“Innovación CORFO”) se plantea un tipo de “articulación” en tanto financia actividad conjunta de “centros tecnológicos” y “empresas”. Ello se fundaba en el diagnóstico, presente hasta hoy día, de una escasa relación histórica entre instituciones de investigación y mundo productivo¹⁵.

En esa misma línea, en cuanto a objetivos finales, ha estado el Programa “Calidad y Productividad” que buscó apoyar una articulación entre “grandes empresas” y “pequeñas empresas” a través de la provisión de productos que estas últimas realizan hacia las primeras. Esto se conceptualizaba como encadenamiento de la pequeña con la gran empresa. Es decir, se puede decir que es una búsqueda de consolidar relaciones entre agentes “a través” y “dentro” del mercado, pero que, también, significar algunos eventos extra-mercantiles, como capacitaciones, para ayudar a producirla.¹⁶

De todas formas, aun incluyendo estos elementos que buscan mostrar que directa o indirectamente el accionar de la Corfo en algún grado incorpora aspectos de articulación, la década de los 90 no puede señalarse como expresiva de un enfoque en que ello haya tenido una presencia significativa. Algunas inflexiones de esto vendrán a continuación.

4.- Introducción a algunas inflexiones más recientes: encadenamientos, clusters, intersectorial, agencias regionales

Introduciendo materias que profundizaremos más adelante, debe señalarse que en los últimos años, el propósito de los encadenamientos ha ganado mayor peso como referencia tanto para la política de la Corfo, como de otras instituciones de fomento productivo. Se puede decir que, principalmente, el encuentro o densificación de

¹⁴ En el caso de los microempresarios ello podía adquirir cierta importancia en el marco de un relativo desarrollo, que se produjo a la época, de asociaciones gremiales microempresariales, en particular en la Región Metropolitana (González, 1998)

¹⁵ A su vez, considera dos sujetos adicionales aunque de tipo más esporádico o circunstancial que son las “experiencias extranjeras” a través del financiamiento de misiones internacionales y a los “expertos internacionales” que pueden ser contratados para apoyar una experiencia. Todo ello debe estar en función de innovaciones empresariales chilenas, en procesos y productos, en área que sean consideradas de “impacto estratégico” y de “interés público”.

¹⁶ Por ejemplo, formación en que la calidad total del producto depende de la calidad en cada una de las fases de una cadena y que en ese sentido hay un rol clave de los que proceen servicios o bienes a una empresa mandante o final.

relaciones entre agentes, se conceptualiza en un primer nivel, a través de la noción de “encadenamientos”¹⁷. Como hemos señalado, el terreno primero del encadenamiento es el de las relaciones mercantiles, aunque supone actuar y en cierta medida “moldear” el funcionamiento del mercado, desde acciones que pueden ser “extramercantiles”.

Por ejemplo, a través de su gerencia de Inversión y Desarrollo se señala que la CORFO busca contribuir a localizar en Chile proyectos de inversión privada, nacionales y extranjeros, teniendo como criterio el que sean de alto potencial e impacto.(Corfo, sitio web). Esto se expresa en una política de promoción “activa y focalizada”. Dentro de los sectores priorizados para esto aparecen, principalmente, el de los exportadores tradicionales asociados a los recursos naturales y el de los sectores y cadenas productivas priorizadas a nivel regional. Es decir, nuevamente aquí aparecen de manera implícita la idea de articular actores, alrededor de la promoción de los encadenamientos productivos.

Esta idea de encadenamiento se amplía cuando en la CORFO se introducirá la perspectiva de los Clusters o polos productivos dinámicos, en regiones que tengan potencialidades de ese tipo. En este caso, el encadenamiento adquiere una cualidad superior y un nivel de conceptualización más complejo (cluster). Esa cualidad superior se refiere a la cantidad y calidad de encadenamientos que convergen en torno a un sector productivo o industria.

Los Clusters han ido adquiriendo una mayor importancia en las orientaciones de las políticas y se ha instalado como un requisito de competitividad. Ello se debe en buena medida a que junto a aparecer como una forma avanzada de aglomeración productiva se presenta como la base en torno a lo cual se pueden generar procesos de innovación, principio, a su vez, que es presentado como una clave insustituible para el desarrollo y en que el país mostraría un gran retraso¹⁸.

En los desafíos generales entre el 2006 y 2010 la CORFO enfatiza los últimos puntos señalados. Por un lado, habla de “integrar de mejor manera a las Pymes al proceso de desarrollo” (Corfo sitio web). Esto nos remite a la idea del encadenamiento con las empresas mayores y, eventualmente, entre pequeñas y medianas. Por otro lado, habla de promover el desarrollo productivo regional “fortaleciendo los clusters locales” lo que debería traducirse, en términos de nuestro interés, en fortalecer articulaciones amplias de actores territoriales en torno al desarrollo de industrias determinadas.

En ese marco, en la Corfo, penetran de manera más fuerte dos orientaciones que se hacen parte del discurso institucional y de sus autoridades y profesionales.

En primer lugar algo que ya venía declarativamente desde los años 90 y con algunos grados de experiencia, que es lo de la intersectorialidad de las políticas de fomento productivo. Esto significa coordinarse y cooperar con las otras instituciones gubernamentales de fomento productivo, como Indap, Sence, Sercotec, Fosis, Sernatur,

¹⁷ Esto debe entenderse como, complementariamente, ligar eslabones (unidades productivas de bienes o servicios) que están previamente sin relación o con insuficiente relación y crear eslabones inexistentes, que permitan formar una cadena de valor en un territorio determinado (la localidad, la región, el país o, aun supranacional)

¹⁸ Ver más adelante la forma en que ha sido introducida la importancia de la innovación y la relación que se puede establecer con la articulación de actores

Ministerio del Exterior, de Minería, etc.¹⁹. Las cadenas de valor potenciales encuentra una institucionalidad más favorable cuando esta actúa de manera más unificada y comprensiva que de manera muy segmentada y parcial.

En segundo lugar, la importancia que va ganando la referencia a los encadenamientos, que penetra el fomento productivo en general, y a la Corfo en particular, ha ido adscrita a la idea de que ello debe ser impulsado a través de iniciativas conjuntas con el sector privado, lo que ha llevado a ver como positivo la creación de instancias público-privadas que tienden a plantearse como un nuevo estilo de gobernanza del fomento productivo y la innovación.

Estas ideas de mayor coordinación pública y encadenamientos y clusters quedan aprehendidas de manera conjunta a través del impulso de una innovación institucional en el año 2006 que son las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo..

La importancia de esta institucionalidad sería, de acuerdo a sus propósitos, el que en ella convergen los propósitos de los encadenamientos y Cluster territoriales (regionales), de la intersectorialidad o coordinación pública para el apoyo de dichas cadenas y de la “gobernanza” público privada del fomento y la innovación en un territorio.

5.- La noción de Enfoque Territorial de desarrollo y fomento.

Por último, interesa terminar este panorama histórico señalando que la noción que ha ido de manera más comprensiva aprehendiendo las últimas tendencias señaladas ha sido la de enfoque territorial del desarrollo económico y de la acción pública de fomento. Este ha ganado lugar como paradigma de referencia. Este enfoque privilegia la descentralización de iniciativas hacia las escalas subnacionales, la generación de institucionalidad local, la articulación de los actores en los territorios y la acción pública intersectorial.

Ello le permite abrigar bien las últimas tendencias señaladas y, sobre todo, darles un basamento para su proyección y acentuación.

A la vez, permite también observar, como lo mostraremos, que ha sido su existencia aunque no determinante, la que en parte ha impulsado las nuevas orientaciones y tendencias señaladas, estando presente ya en la década de los 90 en algunas iniciativas y dándole impulso a otras en la década presente.

Como culminaremos nuestro análisis, ello podría estar abriendo un nuevo contexto de política pública de fomento económico, que puede tener una importante influencia en cuanto a la articulación territorial de actores.

A su vez, veremos, que ello se enfrenta a herencias institucionales de centralismo y sectorialismo no fáciles de superar. A ello se agrega que, en el caso particular de la

¹⁹ En este aspecto, dentro de la dinámica reciente de la institución una experiencia importante será la de los Programas Territoriales Integrados (PTI) que se analizan en el próximo apartado. Cuando decimos que la intersectorialidad gana importancia como orientación institucional, no estamos afirmando, necesariamente que ello haya sido un proceso inicialmente endógeno a la institución ni que la concreción de aquella orientación haya sido fluida ni exitosa. Ver más adelante donde estos puntos son más desarrollados.

Corfo, esta no ha sido el nido principal en el que se ha desarrollado tal perspectiva. Pero, sí, podemos asegurar, que aun sin ruptura completa con el sectorialismo y centralismo, las nuevas tendencias pueden generar marcos más favorables para afirmar procesos territoriales de desarrollo económico.

II.- Un primer programa emblemático: el Programa Territorial Integrado (PTI).

1.- Concepción y ejemplos de PTI

Un primer programa en el que resulta importante detenerse y que acerca a una idea de articulación en un territorio es el Programa Territorial Integrado (PTI). En lo declarativo, el PTI señala que “tiene como propósito apoyar la coordinación y articulación de proyectos vinculados al desarrollo empresarial, destinado a mejorar la competitividad de un territorio o zona geográfica determinada en torno a sus principales actividades económicas”. Asimismo, agrega que a través de los PTI “se busca integrar diversos instrumentos en torno a un proyecto o programa de fomento productivo de mediano plazo y mayor envergadura con potencialidad de desarrollar un sector económico asociado a un determinado territorio”. (Corfo, sitio web).

Podemos señalar que aquí se estaría frente a una situación y una orientación que diagnosticaría y empujaría una alta densificación de relaciones entre (variados) agentes de un territorio y donde la articulación sería un requisito subyacente.

En lo factual, el año 2008 había 18 proyectos de este tipo, que habían comenzado entre 1 a 4 años, antes.

REGION Y PROYECTO PTI	Comentario a los PTI desde el ángulo de la promoción de articulación de actores ²⁰ .
Región Tarapacá: Turismo de intereses especiales de Arica y Parinacota. 1 año de ejecución	Se producen articulaciones entre empresarios de un mismo rubro –como el turismo- para cualificar su desempeño mercantil (en el mercado) a través de actividades extra mercantiles: formación en recursos humanos
Región de Antofagasta: Cluster Minero Región de Antofagasta. 4 años de ejecución	Articulación entre empresa matriz y proveedores de bienes y servicios. Enfoque hacia un mejoramiento del encadenamiento
Región de Atacama: Valle del Huasco. 5 años de ejecución	Promoción de asociatividad entre agricultores para el desarrollo productivo. Vínculos para la comercialización.
Región de Coquimbo: Cuenca del Limarí. 1 año de ejecución.	Forjamiento de redes empresariales y se plantea la idea de “sistema integrado de cuencas”. Debe establecerse conceptual y prácticamente que tipo de articulaciones sociales pudiese incorporar.
Región de Valparaíso: Clúster frutícola (paltas, cítricos y uva de mesa). Segundo año de ejecución.	Aquí está la idea de clúster y lleva a indagar cuál es el tipo de articulación efectiva que promueve un Clúster en ese sector.
Región de Valparaíso: Pro Agro (riego, medio ambiente y gestión empresarial). Finalizado el 2004	Mejoramiento de la actividad empresarial que aparentemente obliga a un cierto acercamiento entre los empresarios.
Región de Valparaíso: Puerto Cultura (Valparaíso; Gestión Patrimonial y Cultura. Finalizado el 2005	No aparece explicitada una finalidad de articulación o asociación

²⁰ Este es un comentario personal del autor a partir de la lectura de presentaciones sintéticas de los proyectos.

Región de Valparaíso: Tarai Henua (Isla de Pascua). Finalizado el 2005.	No aparece explicitada una finalidad de articulación o asociación.
Región de O'Higgins. Colchagua Tierra Premium (Vitivinícola). Tercer año de ejecución.	Articulación en torno al encadenamiento vitivinícola. La magnitud de la articulación depende de la magnitud del encadenamiento. Asociatividad en torno a la producción del vino
Región del Maule. Frutas de Chile. Primer año de ejecución	No aparece explicitada una finalidad de articulación o asociación
Región del Maule. Vinos de Chile. Tercer año de ejecución.	Lo de la articulación puede estar en relación con la fijación de un proyecto y meta, regionales. También con la relación público privada para impulso industria del vino. Coordinación y sinergia.
Región del Bío-Bío. Competitividad y desarrollo Industria Metalmecánica. Diseño	No aparece algo asociable a articulaciones. Los factores o variables sobre los cuales debe intervenir no son función de la articulación
Región de La Araucana. Montaña y Etnoturismo de la Araucanía. Primer año de ejecución.	En turismo étnico y de montaña aparece la asociatividad como condición. Ello porque depende de muchos pequeños empresarios o iniciativas.
Región de la Araucanía. Agricultura intensiva y de innovación "Agronegocio". Finalizado	Falta de referencia.
Región de Los Lagos. Clúster del Salmón. Segundo año de ejecución.	Aquí la articulación esta ligada a la concepción y marcha efectiva del "clúster" en este sector.
Región de Los Lagos. Industria miticultura. Diseño	No hay referencia a articulaciones
Región de Aysén. Clúster del salmón. Diseño.	Aquí la articulación esta ligada a la concepción y posterior marcha efectiva del "clúster"
Región de Aysén. Patagonia Aysén (turismo de intereses especiales). Cuarto año de ejecución.	En la medida que el "levantar una industria turística" esta concebida sobre la base de pequeños empresarios supone articularlos. Se plantea la "capacitación de Pymes en cadenas de valor".
Región de Magallanes. Programa Cordero Magallánico. Finalizado	Falta de referencia
Región de Magallanes. Turismo sustentable Patagonia Austral. Cuarto año de ejecución.	Pareciera que es tan relativamente fuerte la promoción del turismo que parece tender a producir, relevar y visibilizar una comunidad de agentes asociados al turismo y que se encuentra en cursos de capacitación
Región Metropolitana. Hortofrutícola. Etapa de diseño.	Idea de cadenas de valor y de redes de tipo público privada que suponen grados de articulación.
Región Metropolitana. Vitivinícola. Valle del Maipo. Segundo año de ejecución.	Incorpora talleres sobre medio ambiente y calidad que pueden generar "visión común" y mayores disposiciones a actuar en conjunto.
Región Metropolitana. Puerta Sur de Santiago (Zona Sur de Santiago). Cuarto año de ejecución.	Redes empresariales y aumentar enlaces (articulaciones) productivos

2.- Algunos comentarios sobre la relación PTI y articulación de actores.

Al respecto, de acuerdo a una evaluación primaria de lo que nos señala tanto el enunciado general de los PTI, como las descripciones de su implementación, se pueden hacer los siguientes comentarios respecto de su relación con articulaciones territoriales..

En primer lugar, los programas no contienen una estrategia explícita y amplia de articulación. Las metas fundamentales de cada proyecto no están formuladas en términos de construir articulación. Tampoco esta aparece como la variable o causa esencial de que puedan conseguirse sus objetivos. Es decir que los factores o variables sobre los cuales debe intervenir para alcanzar los objetivos no son, principalmente, una resultante de la articulación de actores lo que, por tanto, requiera una estrategia ad-hoc.

En segundo lugar, más allá de lo anterior, los PTI impulsan o promueven vínculos de tipo productivo o comercial entre empresarios generando, en principio, tejido de

relaciones que podemos llamar articulaciones. Estas se centran entre los agentes productivos directos y se sitúan en el espacio de las relaciones mercantiles; es decir en tanto vendedores y compradores, bajo la forma de proveedores de bienes y servicios al interior de una localidad.

En tercer lugar, los efectos articuladores del PTI también dependen en cada caso de cuanto conducen a acercar a los empresarios en espacios no directamente mercantiles -a través de cursos, de generar una visión común, de estandarizar calidades, etc.- aunque tengan esta motivación. Ello puede abarcar planos más políticos y de visión del desarrollo territorial

Junto a estos aspectos, los PTI pueden ser analizados desde el punto de vista de sus impactos “internos”, en particular por sus relaciones indirectas respecto de las articulaciones. Al respecto, podemos sintetizar que el desarrollo de los PTI ha tenido para la Corfo tres efectos principales.

Primero una presión para alinear los instrumentos de fomento que posee en función de alguna estrategia territorial de desarrollo, lo que busca llevarlos a tener un objetivo mayor que el puro apoyo individual a un empresario o, aun, a un grupo de empresarios. Segundo, una articulación mayor con el sector privado, comprendido más como grupos asociados a ciertos sectores productivos, para pensar estrategias de desarrollo específicas²¹. Por último, aceptar la necesidad de una mayor coordinación con otros servicios públicos de fomento productivo de manera de integrar y optimizar los esfuerzos.

La importancia de estos últimos aspectos es, como dijimos, de tipo indirecto en relación con las articulaciones territoriales. Están en el origen de una cierta inflexión de parte de la Corfo hacia un “enfoque territorial” lo que le da desde el punto de vista conceptual y práctico una mucho mayor relevancia a la articulación de actores como componente de una política de fomento, lo que era bastante nuevo dentro de la cultura institucional.

En este sentido y de acuerdo a lo anterior, a los PTI se les puede considerar como el primer programa que acerca a la institución a una “mirada del territorio” y introduce la importancia explícita de la articulación de los actores para realizar fomento (entrevista a René Benavente, director de línea de Fomento-Corfo). Ello instaló en la Corfo nuevos elementos “duros” que entraron a lidiar en la forma de concebir su accionar y que, como veremos, recibirán nuevos refuerzos más adelante, aunque no se trata de un proceso lineal, ni exento de dificultades²². En este sentido, cabría la interpretación de que los PTI constituyeron un instrumento de carácter intermedio entre la búsqueda de la coordinación pública y la idea de un enfoque territorial. (Calderón, 2006; 55)²³.

²¹ De acuerdo a antecedentes testimoniales, la experiencia de los PTI significó, para la Corfo, un salto en la voluntad y habilidades, institucionales, para articularse con el sector privado y, más en general, para valorizar la articulación publico-privada. Alumnos profesionales de la Corfo, alumnos de Diplomado sobre Desarrollo Económico Territorial dado conjuntamente por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y la Universidad Austral de Chile (2003-4)

²² Debe señalarse que también desde esos años se desarrolla el Programa de Emprendimientos Locales (PEL) el que se focaliza en un territorio donde se busca apoyar a las pequeña y microempresas relacionadas con Sercotec y Fosis (entrevista de René Benavente; gerente de fomento)

²³ Quizás con la distinción que mientras lo primero resultaba evidente, lo segundo fue más claro con el correr de los años.

Por último, el análisis de los PTI nos lleva a adelantar algunas distinciones iniciales respecto de tipos de articulación:

Por un lado, podemos decir que existen “articulaciones” al interior del mercado referidas a la densificación de las relaciones de compra y venta de bienes y servicios entre empresas de un territorio. Este es el tipo de articulaciones que más propiamente empujaba la Corfo a través de los PTI.

Por otro lado, existe una articulación que es fuera del mercado y que puede tener como objeto compartir tipos de formaciones o capacitaciones; diagnosticar problemas u oportunidades de desarrollo de un sector productivo; estrategias conjuntas de mejoramiento de un producto, etc. Estas pueden estar enfocadas hacia el mercado pero constituyen relaciones que no están cruzadas por la compra y venta directa de servicios.

III.- Fomento Productivo y los lineamientos del Fondo de Innovación para la Competitividad.

La preocupación por la innovación como condición de competitividad, si bien ensamblable con la ocupación general de fortalecer el tejido productivo, ha tenido trayectos y senderos propios- Sin embargo, como veremos, establece conexiones con el tema de análisis en este documento. Primero, por la importancia que adquiere en el nivel oficial el planteamiento de la competitividad y, de esa manera, involucrando a la Corfo, en ser una referencia para las acciones de fomento. Segundo, por la conexión de innovación y competitividad con la formulación de los clúster, lo que conecta a aquellas con lo territorial y la articulación de actores.

1.- Algunos antecedentes de política

El tema de la necesidad de innovación en los procesos productivos había estado presente en los años 90. En cierta medida, se planteaba como algo necesario para la continuidad dinámica del desarrollo nacional.

Durante esos años se aplicó un programa de innovación tecnológica, dependiente del Ministerio de Economía, con la idea de conformación de una masa mínima crítica de empresas innovadores, de modernización de las pequeñas y medianas empresas, de formación de investigadores y técnicos de alto nivel y que comprendía además la conexión entre universidades, centros tecnológicos y empresas. (Muñoz, 2001)

Algunos de los instrumentos de fomento creados –y a los que ya hemos hecho mención- estaban orientados en esa dirección: los Fondos tecnológicos, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y los Profos, dirigidos a las Pymes y el Programa de Producción limpia. Se incentivó además la cooperación entre universidades y empresas a través del Fondef, para el cual dicha cooperación era un requisito. Esto, para nuestro interés, constituía la búsqueda de una articulación que se diagnosticaba extraordinariamente débil en el caso chileno.(Garretón,)

Asimismo, a fines de los 90 se buscó aumentar la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico. En primer lugar, se enfatizó la dimensión comercial y de

negocios que pueden tener los proyectos de innovación tecnológica de manera de interesar al sector privado; en segundo lugar, se buscó reforzar la cadena innovación-capital de riesgo-acceso a la bolsa. En definitiva, esto significó intentar vincular más intensamente a la innovación tecnológica con políticas de financiamiento de largo plazo y de capital de riesgo, bastante ausentes en el caso chileno. (Muñoz, 2001).

Como se observa, estas políticas de innovación no tenían objetivos explícitos de articulación de actores como algo central, aunque en los hechos suponían la articulación entre algunos de ellos para su concreción y desarrollo. En particular, de las empresas productivas con las universidades y de las empresas productivas con el sector financiero. Ambas articulaciones aparecen condiciones básicas para permitir procesos de innovación, sea en el plano de la investigación o en el del financiamiento, respectivamente²⁴.

2.- El nuevo lugar de la innovación en la orientación pública.

La necesidad y el “deber” de la innovación se ha reforzado en el discurso público en los últimos años. Por su parte, los planteamientos de la Corfo, en tanto parte del Ministerio de Economía, ha buscado alinearse con ciertos diagnósticos y orientaciones provenientes del nivel nacional acerca de la fase y desafíos que enfrentaría el desarrollo nacional. Estas elaboraciones han conectado de manera más prioritaria a aquel con el fenómeno y el desafío de la “innovación” como condición clave de la “competitividad”.

Esto se expresa en que es la línea de Innovación, dentro de las divisiones internas de la Corfo, la que ha comenzado a definir la mayor cantidad de uso de recursos de la Institución y no la de Fomento, como en los años 90²⁵. En este sentido, se puede postular que la importancia que sobre la articulación de actores tengan las políticas de innovación de la Corfo, pasan a ser más decisivas que en el pasado.

El planteamiento de la necesidad de generar procesos de innovación en el caso chileno es ligado –según informes oficiales- con la composición de las exportaciones del país, demasiado centradas en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Esta realidad es evaluada desde dos ángulos complementarios. El primero es que constituye un marco restrictivo, desde el punto de vista de la sustentabilidad, para el desarrollo económico chileno. El segundo es que constituye el marco de partida para pensar las políticas de innovación y competitividad de la una estrategia nacional de desarrollo.

Se va a enfatizar que las ventajas comparativas estáticas basadas en recursos naturales son vulnerables (Eyzaguirre, Tokman , Marcel y Rodríguez , 2005). Adicionalmente

²⁴ En general existían un conjunto de explicaciones respecto de porqué esas conexiones eran débiles: i) la disposición baja del sector productivo nacional a innovar; ii) la distancia que las universidades tenían respecto de la realidad productiva nacional; iii) la baja disposición de los bancos a prestar dinero para proyectos de inversión de largo plazo que pueden incorporar innovación de productos y procesos; iv) la inexistencia de un “mercado” de la tecnología y financiero, funcional a la gran mayoría del tejido empresarial nacional que esta constituido por empresas pequeñas

²⁵ Estas divisiones son, en la actualidad, las de fomento, intermediación financiera, innovación, e inversión. Hoy Innovación es un poco menos del triple del gasto en Fomento que fue la línea con más financiamiento en los años 90.(información de René Benavente; gerente de Fomento)

que los impulsos al crecimiento económico de las reformas pro-mercado de las décadas pasadas tienden a agotarse.

De acuerdo a esto, las innovaciones y la competitividad deberían dirigirse a sacar al modelo chileno de estas vulnerabilidades. De acuerdo a dicho estudio, si se acepta la afirmación de que ha existido en Chile un ciclo expansivo que tuvo que ver con las reformas pro-mercado, que tendió tanto a agotarse como a producir características en el crecimiento que lo hacen vulnerable en el sentido ya señalado, se fundamenta que corresponde un segundo ciclo expansivo que debe ofrecer cambios respecto del primero.

Este cambio radicaría, en lo institucional, en un mayor rol del Estado y, en lo “sectorial”, a una naturaleza del crecimiento menos dependiente de los recursos naturales “brutos”. La argumentación expresada en dicho estudio y que ha ido ganando lugar en las instituciones del gobierno, prosigue por el lado de reconocer, sin embargo, que de todas formas el punto de partida para realizar ese cambio son los recursos naturales del país.

Completando lo anterior se puede decir que según lo que enseñarían los países con gran cantidad de recursos naturales y que se habrían desarrollado, según el análisis oficial, ello se habría logrado gracias a: i) un régimen institucional e incentivos económicos, claros, coherentes y estables; ii) un capital humano de calidad y iii) una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a ventajas comparativas²⁶.

A su vez, se va a llamar la atención de que los informes de competitividad internacional (World Economic Forum) señalan el área de la tecnología como una de las más débiles de la economía chilena. Casi todos los componentes de esta área tienen una baja ubicación: educación en ciencias y matemáticas, disponibilidad de institutos de investigación, los recursos públicos y privados asignados a este objetivo, la cooperación universidades-empresas, el uso del comercio electrónico²⁷.

De aquí se desprende la necesidad de la innovación. Desde esos sectores básicos donde hay liderazgo mundial debe expandirse la frontera del conocimiento y aumentar la competitividad. Ello implicaría hacer crecer la complejidad de la industria nacional basada en los recursos naturales.

La pregunta, en relación a nuestra exploración, es si estas orientaciones y avances de estrategia contemplan o conducen a la necesidad de articulaciones entre agentes en los niveles territoriales.

3.- La emergencia de una nueva declaración política.

²⁶Para ello se recoge lo que sería la experiencia internacional de países que se han logrado desarrollarse con abundancia de recursos naturales, como: Finlandia, Suecia, Australia y Nueva Zelandia, todos con PIB per/cápita actual sobre US\$20.000. La diferencia está que en estos casos la participación de los recursos naturales en las exportaciones es de un 29.4% de productos primarios y 21% de manufacturas básicas basadas en dichos recursos. En el caso chileno esas cifras son del 34.1% y de 51.5%, respectivamente.

²⁷ Esto mostraría que el crecimiento chileno por lo menos hasta fines de los 90 se basó principalmente en la explotación de los recursos naturales, sin gran necesidad de ciencia y tecnología, propias.

En la línea de lo antes señalado y producto de decisiones centrales acerca de tener una política más madura en torno a la innovación, en marzo del 2006 del primer “Consejo de Innovación” se emite el Informe “Lineamiento para una estrategia nacional de innovación para la competitividad”. Luego se constituyó el segundo Consejo para -junto con divulgar las propuestas estratégicas entregadas por el primer Consejo- establecer un mecanismo de consulta y diálogo con los actores relevantes, especialmente regionales, para proponer una “Estrategia nacional de Innovación”. Esta incorporara un diagnóstico de la posición competitiva de Chile y de sus regiones, una visión de desarrollo de largo plazo, metas y objetivos estratégicos y criterios de evaluación de los mismos.

Al respecto, de la conexión de lo anterior con articulación de actores se debe comenzar observando que, en su enunciado, los procesos innovativos aparecen ligados al funcionamiento de las empresas pero, también, con una naturaleza más allá de lo individual. La innovación es entendida “como el proceso colectivo continuo, complejo e incierto, mediante el cual las empresas crean, adaptan o adoptan tecnologías con el fin de cimentar sus ventajas competitivas” (Eyzaguirre, et. al, 2006, basado en Georghiou et.al. (2003).

En este sentido, podemos pensar que una dimensión de la innovación, la que se refiere a lo de proceso colectivo, está pensada en términos de una cierta relación de los actores pertinentes y que podríamos entender en términos de articulación. Esta podría ser entendida como una condición y una forma de gestión de las dinámicas económicas de innovación. Ello en la medida de que supone que esas relaciones sean sistemáticas, con una temporalidad larga y con objetivos que solo pueden verse concretados de a poco y en el tiempo. Esto se puede expresar diciendo que “(el) proceso de innovación es colectivo, surge en las relaciones intra-empresa, extra-empresa con instituciones tales como universidades, centros de investigación, agencias públicas, fundaciones consumidores, el sector industrial o servicios donde se desarrolla. Esta retroalimentación entre los variados agentes es continua y acumulativa” (Ríos, 2008).

Esta perspectiva aparece marcando, en un plano general, el quehacer actual de la Corfo. Esta institución aparece formalmente orientada por la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad. A esta, por su parte, esta asociado el Fondo de Innovación para la Competitividad de Asignación Regional (FIC-Regional), lo que implica fondos a disposición de las regiones para su desarrollo en Ciencia y Tecnología y que deben ser definidos en ese nivel de gobierno²⁸. CORFO aparece como una agencia especializada que debe participar en la asignación de dichos fondos de manera de asegurar la implementación efectiva de estrategias, políticas y planes regionales de innovación, mejorando la competitividad regional. Se plantea que el FIC regional deberá tener un impacto estratégico para dinamizar un crecimiento que sea más competitivo, sustentable y equitativo²⁹.

En este sentido, el mandato que tiene, obliga a la Corfo a ser una entidad que se articule con agentes regionales, como las universidades para alcanzar dichos objetivos. A su

²⁸ Se entiende que “al servicio” y como un recurso institucional y financiero para las estrategias de desarrollo de las regiones, conectadas con el quehacer de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y sus respectivas Agendas (ver más adelante)

²⁹ Estos fondos (20 mil millones en el año 2008) deben financiar “ciencia, investigación aplicada, emprendimiento innovador, formación de recursos humanos especializados y desarrollo, transferencia y difusión de tecnología”.

vez, ello no podría ser entendido al margen de las estrategias regionales de desarrollo existentes, lo que la obliga a ser parte y promover otras articulaciones, más amplias. Las políticas de innovación, así, debiesen presionar por producir o reforzar articulaciones en los territorios aunque el alcance de ellas puede ser variable, más reducido o más amplio.

Este planteamiento de la innovación y de aumentar la base institucional para su dinámica efectiva fue conectándose con la idea de que era necesario impulsar Clusters. Estos, constituidos sobre las ventajas naturales del país, serían las vías a través de las cuales se sobrepasaría esa sola ventaja estática, y en donde se debería generar valor agregado y competitividad dinámica. El refuerzo de ellos, donde se determinó que ya existían en alguna medida, o su impulso donde estaban las potencialidades se constituyó en una nueva referencia central.

IV.- La lectura y política de los Cluster.

1.- el planteamiento de los Clúster

Así, de acuerdo a lo anterior, la idea de una política de desarrollo con un fuerte componente en la innovación en la perspectiva de más encadenamientos y valor agregado, llevó a la definición de ciertos sectores productivos, con grados importantes de localización en determinadas regiones, desde los cuales podía tenerse una estrategia que también fue descrita como de formación o consolidación de Clúster³⁰.

Con ello, los Clúster se terminaron haciendo el punto de encuentro y de llegada de nuevos marcos para empujar una cierta política de fomento. Se constituye, así, el enunciado de una política nacional que hace de la promoción de Clúster una vía para el desarrollo nacional y que los han conectado estrechamente con la innovación. Podríamos decir que la innovación es presentada como imaginable y ejecutable a través de los Clúster y que éstos solo son posibles consolidarlos a partir de procesos continuos de innovación.

En relación a lo ya expresado, podemos establecer dos tipos de conexiones que ponen en relación a los Clúster con acciones o reflexiones anteriores. Por un lado, como fue señalado, la política y experiencia de los PTI, dado su carácter territorial y de tratar de apoyar encadenamientos, condujo a la calificación de ciertas densidades productivas, en ciertos territorios, como clúster, al menos como potencialidad. De acuerdo a lo señalado existirían en las regiones de Chile una cierta variedad de clúster o aglomeraciones productivas (“semi-clusters”) que animarían algunos procesos de desarrollo regional.

³⁰ Aunque sobre esto hay grados de discusión se entiende por Cluster una aglomeración de actividades productores de bienes y servicios muy diversos con importantes relaciones entre sí y que componen y son el soporte de un sector productivo o industria. Junto a las relaciones en torno a las fases de un producto, están comprendidas las actividades financieras, de transporte, de investigación e innovación, de formación, etc. ligadas al desarrollo del sector o industria. El grado de localización territorial podrá ser mayor o menor, aunque siempre está presente. Significarían, por tanto, una dinamización industrial densa alrededor de un sector productivo en que la espacialidad económica que construyen tiene un fuerte asiento en un territorio determinado. En otros términos, crean una espacialidad económica que es también una espacialidad territorializada

Desde la lógica que interesa en este artículo, entonces, de acuerdo a las declaraciones oficiales, Chile enfrentaría un desafío estructural en su proceso de desarrollo, que conduciría a la necesidad de ciertas políticas que incluyen la formación de Clúster y que debe enmarcar la política de fomento productivo e innovación, en particular de la Corfo. Estos, a su vez, deberían significar un importante impulso a la articulación de actores, poniendo especial énfasis en la articulación público privado

Como se sabe, la idea de Clúster supone una densa articulación de actores que amplía los solos enlaces inter-industriales en el sentido restringido de este concepto, es decir las relaciones directas entre las empresas productivas del sector secundario. El clúster es concebido y argumentado como una articulación más amplia, de agentes productivos, de servicios, tecnológicos, académicos, financieros, de asistencia y capacitación, transporte y comunicaciones, gubernamentales y otros eventuales, en torno a una “industria” (láctea, minera, química, comunicaciones, informática, etc.). Al menos una parte sustantiva de éstos debiese estar en un mismo territorio y constituir la base de una amplia articulación territorial de actores.

La realidad de estos Clúster, de las articulaciones de actores que pudiese implicar pasa a ser, entonces, una materia clave de análisis para establecer la relación en curso entre el fomento productivo y la articulación de actores dentro de la cual queda enmarcada la labor de la Corfo..

2.- tipos de Clúster, tareas planteadas y relación con la articulación de actores.

De acuerdo a los planteamientos de las autoridades las principales acciones requeridas para fortalecer, consolidar y desarrollar estos clúster podríamos resumirlos en lo siguiente³¹:

Sector	Tareas estratégicas prioritarias
Agricultura	-Mejora de condiciones de manejo sanitario y ambiental de los cultivos. - Identificación y desarrollo de nuevas especies y de opciones de alimentos.
Offshoring	- Mejora de habilidades de inglés de técnicos y graduados universitarios y cierre de brecha en conocimientos técnicos específicos para offshoring - Atracción de empresas internacionales por medio de programas agresivos de incentivos
Minería	- Fomento de la asociatividad del sector - Mapeamiento geológico para incentivar exploración - Apoyo a la investigación aplicada con objetivo de apropiar beneficios para minería y sus encadenamientos
Porcicultura y Avicultura	- Gestión proactiva de relaciones con países destino (por riesgo para-arancelario) - Aseguramiento de sanidad e inocuidad - Redistribución de facultades regulatorias y clarificación de criterios medioambientales regionales
Turismo	- Fortalecimiento de mensaje y magnitud de la promoción en el exterior - Diversificación de destinos y profundización de oferta, incluyendo la animación de los operadores
Fruticultura	- Desarrollo e implementación de programas de capacitación empresarial y laboral para aumento de productividad - Investigación y desarrollo en genética y otros atributos requeridos específicamente por Chile - Mejora de portafolio de mercados destino (en conjunto con adaptación de envíos a

³¹ Esta es la lista amplia de 8 clúster planteados originalmente. Actualmente hay definidos cinco como clúster prioritarios y que son entendidos de nivel nacional aunque, como se señaló, tienen localizaciones territoriales preferentes.

	necesidades de clientes y fortalecimiento de imagen)
Alimentos procesados	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguramiento del abastecimiento de materias primas, a través de I+D y una mejor articulación con el encadenamiento proveedor - Desarrollo de inteligencia de mercado e I+D, para diferenciar productos y servicios
Servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de riesgo-retorno de inversiones y alternativas de financiamiento para empresas a través del aumento de tamaño y profundidad de mercado de capitales - Eliminación de distorsiones generadas por estructura tributaria - Aumento de bancarización y oferta de crédito para individuos y micro/pequeñas empresas

Del análisis que puede hacerse es posible desprender lo siguiente acerca de las implicancias que la política de Clusters -entendida como una referencia central para la acción de fomento que busca impulsarse- puede tener hacia la articulación de actores. Esto, en un plano un poco más concreto que el del enunciado general de articulación de actores que parece connatural a una política tal.

Lo primero, es que una serie de líneas en las cuales avanzar requieren cierta articulación de actores, en el sentido de una acción colectiva, como condición de éxito. Es decir, no bastaría que un solo agente individual actuara en una línea determinada. Ello se refiere a aspectos diversos como, por ejemplo, manejo sanitario y ambiental de los cultivos de una zona; gestión proactiva de relaciones con países; investigación y desarrollo en genética; o promoción turística de una zona en el exterior.

Lo segundo, es que también se puede inferir que hay múltiples acciones que tienden a ser realizadas directamente por agentes empresariales de manera individual, en la medida que lo estimen necesario. A manera de ejemplo, se puede señalar: mejora de inglés en técnicos; programas de capacitación a los trabajadores; acceso al sistema bancario; o identificación de nuevas especies.

Lo tercero, es que una gran parte de las tareas prioritarias pueden ser realizadas ya sea bajo formas más individuales o bajo formas más colectivas. Esto significa que no se podría establecer una relación mecánica entre desarrollo de un Clúster y grado de articulaciones expresas y orgánicas que le acompaña.

En una u otra trayectoria de articulación podrán incidir, por un lado, los aspectos culturales y la historia regional que impulse a mayor o menor acción articulada y colectiva y, por otro lado, al rol presente que jueguen las instituciones relevantes en ello, en particular el tipo de liderazgo y de orientación que busquen darle al proceso. Esto podrá tener orientaciones más fuertes o más débiles en cuanto a la articulación de actores.³²

En cuarto lugar, parece importante volver a distinguir entre articulaciones que se dan a través del mercado -y que un Clúster en la medida que se desarrolla debe de todas formas favorecer, dado que está asociado a una densificación de las relaciones económicas territoriales- y las articulaciones extra-mercantiles que suponen instancias distintas a las de compra venta de bienes y servicios entre instituciones (empresas) e

³² Esto se ubica en la línea de lo popularizado a través de la noción de distritos industriales donde las historias e instituciones de las localidades juegan roles claves en su evolución. (Sengenberger, et.al., 1992).

incluyen, por ejemplo, construir estrategias de desarrollo de un territorio, una política sectorial determinada, investigación sobre sustentabilidad ambiental de la zona, etc.³³.

Asimismo, en quinto lugar, debe distinguirse la existencia de articulación de actores con los efectos territoriales y las economías externas, que la acción de unos agentes del territorio, tienen sobre los otros agentes, lo que puede actuar sin necesidad de articulación entre ellos. Aquellos actúan sobre el territorio a través de la difusión de mejoras tecnológicas, de bajas de precios, de aumentos de demanda intra-regional, de difusión de nuevas oportunidades, de una atmosfera de emprendimiento, etc.³⁴

3.- Aspectos o dimensiones impactados con las políticas públicas de “clusterización”

Algo que puede complementar el análisis de la relación entre clúster y articulación de actores es el de identificar cuáles son los aspectos que se están afectando, según los diagnósticos y evaluaciones oficiales, a través de las políticas oficiales inspiradas por aquel enfoque.

Una primera revisión general de ello muestra que los tipos de aspectos señalados hacen referencia a dimensiones distintas a la de la articulación de actores. Los impactos que están en proceso y/o que se esperan que ocurran, dicen relación, según tipo de clúster y región, con lo siguiente:

Sector	Aspectos o dimensiones de impacto regional
Acuicultura	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la infraestructura (colegios, hospitales, comercio) en regiones salmoneras (X, XI, XII) - Desarrollo de centros tecnológicos relacionados con acuicultura (II, IV, XI y RM) - Mejora de la empleabilidad de trabajadores costeros (principalmente de las regiones X, XI y XII) - Desarrollo de encadenamientos en las regiones I, II, III, IV, VII, VIII, IX
Offshoring	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la empleabilidad del pool de trabajadores de todo el país por capacitación en inglés - Aumento de la demanda laboral, principalmente en RM y en menor medida en la V región
Minería	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la infraestructura de las regiones mineras para absorber la

³³ Así, en la medida que un Cluster está asociado a una estrategia de desarrollo territorial y a una institucionalidad local que lo impulsa, regula, orienta, etc. estará más cerca de corresponder, también a una articulación de actores que ya no están referidos a las puras relaciones mercantiles y que buscan moldear a éstas.

³⁴ Es decir lo que se denominan, en general, economías internas a un territorio y externas a cada una de las empresas que lo conforman. Ello fue una noción clave para explicar los procesos territoriales conceptualizados como distritos industriales pero más ampliamente es una noción clave para explicar aglomeraciones y constituye un concepto central de economía espacial o geografía económica. Se trata de los beneficios que tiene una unidad económica por estar situada en un determinado territorio del cual podrá aprovechar una serie de ventajas por la existencia de otras empresas, de un mercado del trabajo, de innovaciones tecnológicas, etc. Ello incluye aspectos mercantiles y no mercantiles. (Benko, Lipietz, 2000)

	<p>demanda creciente de trabajadores de la actividad minera y proveedores (principal impacto sobre las regiones I a VI)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora en prospectos de sustentabilidad de recursos hídricos⁵ en las regiones I, II y III
Porcicultura y Avicultura	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de los empleos vinculados al sector (principalmente en la región VI por la concentración de la actividad, seguido por la región V y la RM)
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto inicial estará concentrado en principales regiones turísticas actuales, pero vía las iniciativas a desarrollar deberá expandirse a otras partes del país - Potencial de duplicar los puestos de trabajo en 5 años
Fruticultura	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la provisión de agua y productividad debido a estudios hídricos y tecnificación de riego en regiones del Norte (II, III, IV, V) - Regiones frutícolas de la IV a la VII afectadas por mayor nivel de actividad
Alimentos procesados	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto regional por crecimiento del sector, con mayor foco en regiones donde se concentran productores
Servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor penetración y profundidad financiera afectan positivamente y de manera transversal a todo el país - Desarrollo del sector se dará mayormente en la RM

Lo que podemos señalar es que es difícil desprender automáticamente y de manera directa, desde los aspectos que buscan ser impactados por las políticas públicas, cuánto suponen o llevan asociados procesos de articulación de actores o qué tipo de articulaciones pueden darse, aunque pueden haber tendencias dominantes. Así, aspectos como la mejora de infraestructura; mejora de la empleabilidad de trabajadores, mejora de la provisión de agua; mayor penetración y profundidad financiera; etc. en general debiesen estar asociados a una mayor densidad de relaciones en el territorio.

Pero, a la inversa, un mayor financiamiento de largo plazo, para pequeñas empresas o para inversión de tipo tecnológico, debiese suponer que en relación a las finanzas “entran en contacto” (a través del mercado) agentes que no lo habían estado. Sin embargo, ello no significa que eso sea una articulación de actores con proyecciones más allá de ese “contacto”. Asimismo, la resolución de problemas de escasez y mal uso del recurso hídrico puede ser una medida técnica o la resultante de una compleja articulación de actores locales

Ello refuerza una conclusión preliminar, antes señalada, en el sentido que no hay una relación fija o predeterminada entre clusterización y grado de articulación de actores aunque la intencionalidad envuelta en el primero y probablemente su grado de desarrollo estén positivamente correlacionados con lo segundo.

En este sentido, dado el margen de libertad que existe en términos de la direccionalidad del proceso de articulación de actores, es que resulta importante el hecho de que dentro de la matriz construida para orientar la acción pública de apoyo a procesos de aglomeración productiva territorial –y que constituye, además, una matriz de análisis territorial- no aparece considerada explícitamente la articulación de actores (Corfo, sitio web). Dicha matriz está constituida por lo que se denominan las plataformas básicas o plataformas habilitantes o, también, ejes transversales y son presentadas como teniendo importancia variable según el tipo de sector productivo.

Sector Plataforma	Acuicultura	Offshoring	Minería	Porcicultura/ Avicultura	Turismo	Alimentos procesados	Fruticultura	Servicios financieros
Capital Humano								
Ciencia y tecnología								
Infra-estructura								
Marco normativo y legal								
Finanzas y comercio								

Muy importante
 Importante
 Menos importante

Es decir, de acuerdo a esta matriz, el Clúster requiere políticas en torno a estos cinco “ejes transversales” que son el capital humano, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, el marco normativo y legal y las finanzas y comercio. En ello no figura la articulación de actores o lo que, en otro lenguaje, podría denominarse construcción de capital social, al menos en una de sus expresiones.

Sin embargo, en un análisis de estos ejes transversales, la articulación de actores puede ser entendido con alguna presencia implícita si se analizan los contenidos de las políticas referidas a esos cinco ejes.

Plataformas básicas	Descripción contenidos de cada plataforma
Capital humano	- Desarrollar programas de formación y capacitación específica para los sectores (ej. investigación y desarrollo para acuicultura, conocimientos de TI para offshoring, técnicos para minería)
Ciencia y tecnología	- Potenciar iniciativas de asociatividad en clusters con mesas público-privado-científico u otras instancias más sofisticadas de articulación de los esfuerzos de I+D, destinadas a impulsar proyectos y programas de investigación de mayor alcance - Diseñar sistema de incentivos público-privado para el desarrollo de la I+D en clusters, que considere incentivos tributarios (para lo genérico en I+D), atracción de inversiones (estimulando spillovers), investigación colaborativa (consorcios) , sistema de permisos y facilidades adecuados para la experimentación - Desarrollar programas tecnológicos más amplios (Corfo-Conicyt), que incluyan temáticas de investigación básica y aplicada, asegurando coordinación pública en la asignación de fondos , con foco en la problemática específica de cada cluster y/o en necesidades científicas y tecnológicas de impacto transversal en los clusters (ej. TIC y biotecnología)
Infraestructura y recursos	- Poner en marcha agendas con programas de investigación en recursos hídricos y energía (fuera de planta), con participación de todos los actores involucrados , para asegurar el acceso y uso eficiente de dichos recursos - Diseñar modelo de gestión territorial orientado a lograr el desarrollo

	<p>económico del territorio y que facilite el arbitraje de conflictos intersectoriales (ej. turismo y acuicultura, minería y agricultura)</p> <p>- Realizar inversiones y diseñar sistema de incentivos para alinear la cantidad y calidad de servicios básicos e infraestructura de transporte con las demandas sectoriales</p>
Marco normativo y legal	<p>- Fortalecer y adecuar la institucionalidad regulatoria específica para cada cluster (ej. fortalecer el SAG, Sernageomin y Sernatur).</p> <p>- Adecuar el marco laboral a necesidades específicas de fruticultura y offshoring incluyendo entre otros adecuación de la regulación sobre horas extras durante cosecha, adaptación de la franquicia tributaria en caso de empleados temporales, regulación del trabajo desde el hogar)</p> <p>- Desarrollar y/o adecuar procesos regulatorios específicos para las necesidades de cada sector (ej. refuerzo del control fitosanitario fronterizo para fruticultura, desarrollo y aplicación de regulación sobre manejo sanitario en acuicultura, otorgamiento de permisos y concesiones en minería y acuicultura)</p>

De lo anterior se observa que algunas de las plataformas básicas suponen grados mayores de articulación que los existentes, como en ciencia y tecnología. Aun más se supone que la resolución de ciertos problemas como el recurso hídrico, ordenamiento territorial y conflictos intersectoriales en cuanto a ejes de desarrollo territorial, necesitan la participación y consenso entre los agentes que viven y/o tienen actividades productivas en el territorio.

Asimismo, se puede agregar, al menos como hipótesis, que el efecto del clúster sobre la articulación de agentes depende del sector elegido (entrevista a Claudia Mery). El tema de la articulación según cual sea la base económica, puede tener distintos grados inclusividad. Así, por ejemplo, en el caso del turismo patrimonial el tema de la articulación de actores se amplía (entrevista a Claudia Mery), así como en los sectores donde se den efectivos procesos de encadenamiento y agregación de valor que obliguen a concertaciones estratégicas.

Pero nada de ello está predeterminado y la historia y las innovaciones institucionales serán claves en la direccionalidad más o menos articuladora de agentes que existirá. Ello es lo que queda indeterminado en la propuesta de los Cluster.³⁵

V.- Las Agencias Regionales de Desarrollo. (ARDP)

Se puede introducir a las ARDP diciendo que justamente aquello que quedaba más indeterminado en el caso de los “clúster”, al menos como propósito, es “resuelto” por aquellas.

En efecto, las ARDP constituyen una institucionalidad creada desde el nivel central que es definida como espacio en que se articulan agentes territoriales, en particular los

³⁵ Con relación, justamente, a la relevancia de los aspectos institucionales debe señalarse con respecto a los Clusters la situación de paradójica tensión con respecto al fortalecimiento de la acción territorial subnacional y el eventual incentivo a las articulaciones. Por un lado la perspectiva de los Clusters que comienza a instalarse en Regiones alimenta una acción territorializada. Por otro lado, el carácter central de la política, que define clusters “nacionales”, genera un circuito doble de impulsos y orgánicas.

agentes públicos y los privados, que operan en el territorio. El papel formal institucional clave para la constitución de las Agendas lo tiene la Corfo cuyas direcciones regionales han sido designadas como las instituciones que formalmente cobijan a la Agencia³⁶.

1.- naturaleza de las ARDP.

Las ARDP son definidas como una iniciativa institucional que busca la descentralización del fomento productivo lo que se concreta en la existencia de un “Comité Estratégico” de la Agencia, formado por representantes públicos y por representantes empresariales, del territorio. Parten del diagnóstico de la desarticulación de las inversiones en un territorio. Por ello a través de su creación se intenta: i) alinear los instrumentos de fomento en función de una agenda regional de desarrollo; ii) articular al sector privado asumiendo los objetivos de este; iii) conectar a los servicios públicos. (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

Se entiende que dicha iniciativa es clave para ayudar al objetivo central de mejorar la capacidad competitiva de las regiones de Chile. Ese objetivo se persigue “incrementando las capacidades regionales para diseñar e implementar programas de fomento productivo”. Debe entenderse que en particular ello ayudaría a las regiones y territorios con más retraso en tanto se diagnostica, en los fundamentos de las Agencias, que el desarrollo que ha tenido Chile en el pasado reciente ha sido con desequilibrios inter-territoriales. (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

Las Agencias se proponen, además, promover la productividad de las micros, pequeñas y medianas empresas, regionales, lo que, a su vez, se entiende que irá “mejorando la equidad y la inclusión social”. Para ello, las políticas desde las Agencias deben asegurar la integración de las empresas de menor tamaño a través de su articulación con la de mayor tamaño. (ver inauguraciones de las Agencias en las distintas Regiones; sitio web Subsecretaría Desarrollo Regional.

En términos más amplios –y aquí quedan conectados la iniciativa institucional Agencias con la estrategia de clúster- la orientación estratégica y la referencia conceptual del Fomento Productivo que deben portar las Agencias es fortalecer “aglomerados productivos” o Clusters. Estos pueden producir un movimiento ascendente y expansivo (totalizante) en la región (o parte de ella).

Esta lógica de competitividad regional y de generación de una densificación productiva territorial (“encadenamientos”) conduce a empujar una lógica más intersectorial entre los servicios públicos de fomento productivo, alrededor de ciertos ejes y desafíos productivos definidos por y para el territorio. Se establece una relación entre competitividad, intersectorialidad y territorialidad. Las Agencias constituyen una

³⁶ La Corfo, además, en algunos lugares fortalece la institucionalidad de la Agencia porque el que dicha institución apoye o no una política, es una señal para los empresarios. Por ejemplo, en el Sur de Chile queda una memoria histórica del rol de la Corfo frente al terremoto de Valdivia y en el desarrollo ganadero y lechero. Sin embargo, como contraparte de esto, según quienes han estado cerca del proceso, la forma de operación del programa, en términos de que en la actualidad la Agencia no tiene una estructura administrativa propia, y se rige en ese aspecto de acuerdo a los procedimientos de Corfo, ha impedido la agilidad de procedimientos. Además, la centralidad de la Corfo en la gestión de la Agencia, genera una imagen de ser expresión de una política central-sectorial más que territorial.

referencia para focalizar recursos públicos identificando cadenas de valor a fortalecer. (entrevista a Claudia Mery). Para asegurar grados básicos de comportamiento “territorializado” superador del “sectorializado”, las entidades públicas involucradas en la Agencia deben asegurar al menos el 10% de sus ingresos presupuestarios a ser gastados según las prioridades de las Agencias³⁷.

Pero para llegar a ello, las Agencias fueron creadas con la tarea de definir una Agenda Regional que definiera a través de un proceso participativo los grandes sectores o ejes productivos del desarrollo así como las principales brechas existentes para alcanzarlos. Esto constituía, por tanto, un espacio institucional de puesta en diálogo de múltiples debates acerca de la trayectoria regional a seguir y las principales tareas a emprender. Ello debía expresarse en Pactos entre distintos agentes públicos y privados y en los Programas de mejoramiento de la competitividad (PMCs), destinados a disminuir las brechas existentes.

2.- algunas características del proceso.

Algunos testimonios y evaluaciones existentes dan cuenta, efectivamente, que la constitución de las Agendas y los PMCs, ha sido bastante participativa. (entrevistas personales con gerentes de Agencias). Ello expresaría varios fenómenos. En el caso de los agentes privados ello parece producto de que se valorizan los programas focalizados que permiten idear iniciativas, lo que se expresa en el liderazgo que adquieren en la formulación de muchos PMCs; también en que habían existido algunos procesos anteriores en distintos territorios y una acumulación de experiencias que permite decir que lo publico-privado venía en un proceso creciente de valorización y ejercicio. (entrevista a Claudia Mery).

Sin embargo, a pesar de lo dicho, la articulación no es fácil y presenta algunos límites o problemas. Por un lado, la idea de participación más concreta está pensada en torno a las cadenas de valor que existen y pueden ser impulsadas o fortalecidas en el territorio. En consecuencia, que cuenten con la participación de los diferentes tipos de actores económicos y/o productivos vinculados en dichas cadenas y, en particular, en los procesos de diseño, implementación y toma de decisiones respecto de las iniciativas de gestión e inversión en ellas. Esto hace que la cobertura de la articulación esté relacionada solo con la cobertura de la cadena y la inclusividad de dichos actores.

En términos más generales, se puede decir que hay una limitación que nos refiere a la “cobertura” de actores con que deben ser entendidas las Agencias y que se expresa en la amplitud de los que participaron en la construcción de la Agenda Regional. Al respecto, según participantes en ellas, no han sido convocados todos los actores que debiesen estarlo si de una estrategia y pacto territorial se trata. Por ejemplo, en el análisis de una Región no ha existido incorporación de actores laborales como la CUT regional, las

³⁷ Esto va formalmente incorporado en el presupuesto nacional en la modalidad de glosa presupuestaria. El 10% constituye la cantidad mínima para los servicios que participan de las ARDP, lo que puede ser sobrepasado por ellos. Además los Servicios del Estado que no están obligados por la Ley de Presupuesto pueden sin embargo incorporar recursos para la Agenda Regional construida por la ARDP. Los servicios constituyentes de esta última son Fosis, Sence, Sag, Indap, Conadi, Corfo, Sercotec y Direcon (ProChile). En las distintas Regiones varían las instituciones públicas que sin estar obligadas se han incorporado con recursos para efectos de integrarse en la implementación de la Agenda Regional. Algunos ejemplos son Senatur y Conaf.

Ongs o el sector bancario. En el primer caso, pareciera que el desarrollo es asunto solo de los empresarios y no de los trabajadores. En el segundo, suelen haber Ongs que están fuertemente ligadas a un tema central de una Agenda, como por ejemplo el de la sustentabilidad ambiental. En el tercer caso se trata de un actor clave en relación a problemas como la falta de financiamiento a empresas pequeñas. (entrevista a Gerente de Agencia de Los Ríos). Hay regiones donde no estuvo presente el mundo indígena, a pesar de representar un componente de gran importancia en la Región. Asimismo, en la mayoría se destaca la poca participación de los municipios.

Otro actor que en algunos casos aparece un poco ausente o lejano de la dinámica de las Agencias es el gobierno regional de manera más plena y más allá de que los Intendentes hayan estado presentes. Ello les resta articulación con el mundo político a aquellas y con las entidades de planificación del GORE. Por último, todavía es débil la conexión con Conicyt que ha quedado un poco “marginalizado” de muchos temas que salen de las Agendas relacionados con la investigación, la tecnología y la innovación.

Tampoco se observa en las Agencias y en la construcción de las Agendas la presencia de empresas extranjeras que suelen ser claves en algunas dinámicas territoriales y que suelen tener una gran importancia respecto de objetivos que se aquellas se proponen, como los relativos al desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, en la Región³⁸.

Por otro lado, la constitución de verdaderos pactos de inversión entendidos como compromisos sólidos que incluyen acciones y recursos suele “contornearse” medianamente a través de acuerdos más cualitativos y menos comprometedores de recursos a poner. (testimonios de gerentes de Agencia). Ello limita lo que se acostumbra denominar la fuerza vinculante de los acuerdos, lo que genera grados menores de consolidación institucional del proceso y a la certidumbre sobre lo que ocurrirá³⁹

Este déficit se entiende mejor si se considera que las instituciones públicas que participan de las Agencias tienen, como señalamos, solo un porcentaje limitado que obligadamente deben vehiculizar a través de las Agendas (10%). Esto abarca, además, solo los servicios antes señalados, pertenecientes al área de fomento, lo cual limita el peso autónomo y el margen de maniobra, de las Agencias y no revierte un sistema presupuestario que aun sigue en gran medida, sectorial y vertical⁴⁰. Además ese 10% es en términos de sus instrumentos antiguos y por tanto no son de “libre disponibilidad” a lo que se agrega el que los presupuestos son anuales lo que dificulta proyectos de carácter más estratégico que pueda abarcar varios años. (entrevista a Claudia Mery). De esto se deriva que hay procesos consensuados a nivel territorial, pero sin base

³⁸ Esto no ocurre por una definición de la Agencia sino por el no interés de las empresas internacionales a ser parte de estructuras regionales y a la no voluntad o poder de éstas de imponer hacerse cargo de ciertas metas regionales a dichas empresas.

³⁹ Mencionemos, al respecto, que una idea favorable a la articulación de actores locales, bajo formas vinculantes fuertes como serían los Pactos territoriales, se fundamenta en dotar a las iniciativas locales provenientes de esas articulaciones “de los mayores niveles posibles de certidumbre ante eventuales cambios de políticas” (Alburquerque, 2005)

⁴⁰ Puede agregarse, además, que los servicios públicos regionales hacen un anteproyecto regional de inversiones (ARI) pero que no ha sido muy usado para discutir y negociar con el nivel central. (entrevista a Claudia Mery)

presupuestaria correspondiente, el que se construye mayoritariamente en forma sectorial⁴¹.

3.- notas conclusivas provisorias sobre las ARDP

De todo lo último se desprende, entonces, que siendo las Agencias una institucionalidad avanzada dentro de la historia institucional del fomento productivo descentralizado y como instrumento para la articulación de actores, presenta limitaciones que en un plano general plantean la pregunta sobre cuánta realidad económica regional efectiva puede ser “intervenida” por ellas y queda, por tanto, “en las manos” de una articulación territorial de actores. Pregunta esta que debe ser adicionada a la propia amplitud que tenga aquella articulación y que, como hemos visto, presenta también, hasta el presente, limitaciones importantes⁴².

Sin embargo, estas limitaciones señaladas no deben velar muchas consideraciones señaladas por quienes han participado de la construcción de las Agencias y de las Agendas y que muestran sus potencialidades en relación con aspectos como el valor agregado de trabajar en red; la proporción de información relevante para los actores territoriales vinculados con decisiones estratégicas respecto del desarrollo de aquel; la mayor coherencia y coordinación de los esfuerzos públicos y del usos de sus recursos; y la posibilidad de generar una perspectiva estratégica para el territorio

Asimismo, para quienes han participado de las Agencias sostienen que las experiencias de estos dos años indican que la única manera que se validen con institucionalidad es mediante la participación de los distintos actores territoriales; que su desarrollo y éxito, futuros, está condicionado por el compromiso e involucramiento que aquellos tengan. Con ello se reafirma que el rol a que está llamada a cumplir la Agencia es clave para el empoderamiento regional y la formación de contrapartes potentes y coordinadas, que sean capaces de liderar y construir su propio desarrollo entregando lineamientos fundados y propuestas claras respecto de que esperan de su territorio. (gerenta de Agencia de Atacama)

En base a lo anterior se puede concluir que las ARDP reflejan una doble condición contradictoria. Por un lado pueden ser comprendidas como el máximo avance institucional para producir una articulación amplia de actores en las Regiones –más allá de las ausencias presentes- en pos de diseñar una estrategia de desarrollo económico territorial. Por otro lado, como instituciones que diseñadas desde fuera de las Regiones aparecen como propias de una iniciativa central, con grados limitados de intervención regional sobre los márgenes acotados de regionalización de los presupuestos sectoriales. Ello las deja en una situación ambigua y de validación baja con el poder regional (CORE) y la comunidad regional.

Del mismo modo, expresan el avance que ha tenido el enfoque territorial para asumir las materias de desarrollo económico y de fomento productivo, pero también los límites

⁴¹ Esta materia constituye una de las principales críticas de quienes han participado de la elaboración e implementación de las Agendas Regionales. El sistema administrativo-presupuestario y los instrumentos públicos de fomento no resultan adecuados como soporte financiero de las iniciativas que se acuerdan poner en marcha para “reducir” las brechas de competitividad que se identifican. (testimonios de participantes en las Agendas Regionales)

⁴²

dentro de los cuales ha avanzado y se mueve. Entre esos límites está las debilidades que se presentan a la hora de postular una estrategia de desarrollo sustentada en una institucionalidad comprensiva de los actores de un territorio y que permita la efectiva negociación de sus intereses.

Es justamente ello la materia de la próxima sección, en la que se expresa la afirmación que lo que ha mediado entre la acción de la Corfo y, más ampliamente, de las instituciones de fomento productivo, con la articulación de actores, es la presencia menor o mayor de dicho enfoque territorial.

VI.- Una mirada retrospectiva y conclusiva: los avances y límites del enfoque territorial como condición central para la articulación territorial de actores.

La mirada histórica de los últimos 10 a 15 años permite establecer que hay una relación entre el lugar que ocupa en el fomento productivo lo que podemos llamar “el enfoque territorial” y la importancia que pueda tener la articulación de actores. Ello porque por naturaleza dicho enfoque tiende a empujar hacia la intersectorialidad estatal, hacia grados de descentralización y hacia la conexión horizontal de actores en un territorio. Lo que se postula acá es que de acuerdo a los antecedentes, este enfoque ha ido ganando lugar en el aparato estatal central chileno, influyendo en el accionar de la Corfo, aunque esta institución no fue ni ha sido su principal impulsora.

1.- Los antecedentes y precedentes del enfoque territorial: el tema de la coordinación sectorial.

Dentro de la política de fomento productivo, tal como adelantamos al comienzo, junto a otras formas predominantes se desarrollaron también experiencias “territorializadas” en la mitad de la década de los 90 como el Proyecto Chile Norte o el Chile Austral y, posteriormente el proyecto Más Región de Coquimbo. También proyectos a través de Indap, en el secano de la sexta, del Maule y del Bío-Bío. Ellos constituían experiencias más complejas que la de la aplicación de instrumentos horizontales, universales y neutros, antes descritos. El argumento en esos casos fue la existencia de zonas en crisis y el reforzar instancias y mecanismos en espacios sub-nacionales que interesaba democratizar en algún grado. (Calderón, 2006: 48).

Existieron también como antecedentes de un enfoque territorial algunas experiencias que fueron dotando de cierta envergadura a este enfoque dentro de la política pública. Por un lado las modalidades de asignación regional (ISAR) y local (IRAL) de recursos sectoriales de fomento productivo que mostraba la posibilidad de esos niveles para decidir uso de recursos de fomento.

Con el paso de la década de los 90 va aumentando la crítica a la existencia de muchos programas de diferentes instituciones que tienden a duplicarse, a no generar sinergias, a constituir un panorama atomizado y disperso. (Concha, Ximena, Pavéz, Angélica, et. al.; 2001). Esto vino a decir que ya no bastaba diversificación y cobertura sino también coordinación interinstitucional. Coordinación intersectorial, integralidad,

complementación, comienzan a ser conceptos más utilizados y que buscan orientar la política de fomento y otras⁴³.

En el nivel regional y con participación aunque no inicial de la CORFO, otra expresión que buscó la coordinación sectorial fueron los Comités Regionales de Asignación de Recursos de Fomento Productivo (CAR). También los Comités Regionales de Fomento productivo conformado por las secretarías regionales ministeriales del área económica y servicios pertinentes, entre ellos la Corfo. Sin embargo, estas instituciones no tuvieron consolidación y, a veces, precaria o nula constitución.

En esta fase inicial cumple un rol la orientación FOSIS, en el marco del proyecto de Fomento a la Microempresa, de impulsar iniciativas desde una perspectiva de “desarrollo económico local”⁴⁴. El resultado fueron diversas experiencias iniciales como el Plan de desarrollo económico y el Fondo de proyectos productivos de la Comuna de Los Alamos; la generación de condiciones para el DEL de la comuna de Ranquil; la creación de empresas turísticas con jóvenes Aymarás de la provincia de Parí; y el Plan de desarrollo económico de cuatro localidades de la comuna de Panguipulli. A estas primeras experiencias se agregaron otras, en diferentes territorios del país. (Cáceres, 2009). Entre otras expresiones esto tuvo cursos, diplomados, publicaciones y debates (Calderón, 2006: 65)

Se puede concluir afirmando que ya a fines de los años 90 la cuestión de una política más integrada de fomento productivo era planteada como una cuestión central para la eficacia de una política tal. Ello se expresa, por ejemplo, en la creación, en esa fecha, “Comité de Fomento de la micro y pequeña empresa” (Comité de Fomento de la MYPE, 2002).

2.- la acción municipal.

Otro aspecto, no desligado de algunas de las experiencias señaladas, que jugó en un sentido de territorializar el fomento productivo fue la importancia que le comenzaron a dar los municipios al desarrollo productivo local. Esto dado los avances en otros terrenos como el agua potable, la electrificación, alcantarillado y, por otro a que la problemática social local más general aparece asociada a las posibilidades de contar con empleo y actividad económica, locales, en tanto fuente de ingresos. (Calderón, 2006).

Esto va a la par con un proceso anterior de capacitación en materias de desarrollo económico local dirigido a un importante número de municipios del país. Este proceso implicó formación, concertación de actores, diseño e implementación de iniciativas de

⁴³ Acerca de la fuerza con que está arraigado el sectorialismo en el proceder estatal y sus implicancias negativas para una acción territorializada, se puede considerar la siguiente afirmación: “cada uno de nosotros trata de tomar para sí un espacio de poder, un espacio que no tiene sentido, porque a ningún usuario le importa si los servicios son entregados por Sercotec, Sence, Indap o el que sea”. “..entregar recursos para que las regiones los dirijan a lo que creen que es posible y mejor, exige una transformación”. (Osandon, 2005)

⁴⁴ El proyecto Fomento a la Microempresa FOSIS/GTZ/GFA, ejecutado desde mayo de 1996 a febrero del año 2003, fue el resultado de un acuerdo de cooperación intergubernamental entre Alemania y Chile destinado a fortalecer las capacidades del FOSIS en materias de apoyo a la actividad microempresarial en el país

desarrollo económico local y el conocimiento de experiencias internacionales en otros países, como en España.

Concomitante con el proceso promovido por el proyecto Fomento a la Microempresa, surgieron en la mayoría de los municipios del país, iniciativas tendientes a fortalecer las economías comunales. Los orígenes de este fenómeno de amplitud nacional, en el campo de los supuestos podría encontrar su explicación en un conjunto de factores secuenciales y complementarios: el conocimiento de experiencias nacionales e internacionales de gestión municipal del desarrollo económico de sus comunas, la incorporación en la ley orgánica municipal el fomento productivo como una de las tareas de los municipios, los efectos en el empleo generados por la crisis asiática (más tarde, las desigualdades territoriales existentes en el crecimiento económico y social, y las demandas en torno a empleo recepcionadas en los municipios.

Las nuevas experiencias fueron acompañadas de la creación de estructuras municipales para la promoción del Desarrollo Económico en sus comunas, las que asumieron diferentes denominaciones, status y dependencia municipal. (González e Hidalgo, 1995; Cáceres, 2009)⁴⁵. En algunos casos, la gestión de los municipios en la promoción económica se comienza a sustentar en una concepción de desarrollo endógeno, basada en las potencialidades locales, la cultura, su capacidad institucional, sistemas productivos locales, características del territorio, según nociones que comienzan a difundirse.

También proyectan este tipo de iniciativas y aportan en la dirección del fomento territorial la emergencia y desarrollo de algunas asociaciones territoriales de municipios con preocupación e iniciativas en el desarrollo económico en sus zonas respectivas.

3.- articulación de Actores en el territorio.

En parte las mismas tendencias que empujaban a una mayor intersectorialidad entre los servicios públicos y una mayor descentralización, portaban la idea de la importancia de una mayor articulación de actores territoriales en el impulso de las políticas. Eso suele expresarse como la búsqueda de la articulación público privado para llevar adelante la política de fomento. Esto es planteado en sectores del aparato público como un desafío mayor y que apela a profundos cambios culturales en tanto “siempre hemos desconfiado de los privados y éstos de los servicios públicos” (Ossandon, 2005).

Esta línea de articulación de actores puede ser pesquisada en los llamados Foros de Desarrollo Productivo, impulsos a partir de 1995, el que incluía a empresarios, trabajadores y gobierno. Estos tuvieron una expresión en los foros regionales y también algunos provinciales o más locales. Sin embargo ello luego desaparece⁴⁶.

⁴⁵ Denominaciones como Oficina de Microempresas, Unidad de Desarrollo Productivo, Oficina Municipal de Desarrollo Económico, Departamento de Fomento Productivo, Dirección de Desarrollo Económico, etc. fueron apareciendo en los diferentes municipios del país.

⁴⁶ Entre las razones que se dan era que no tenían naturaleza vinculante, lo que les daba un carácter poco práctico. (Muñoz, 2001)

4.- Conceptos y Programas con enfoque territorial más explícito: el caso del “Emprende Chile”.

Desde principios del 2000, de manera más explícita y directa con enfoque territorial surgen algunos programas. Uno de ellos es el “Prorural”, el que se presenta como un enfoque territorial para enfrentar la pobreza en áreas rurales pobres. Recogiendo principios presentes en otro programa anterior (“Chile Barrio”), se sustentaba, programáticamente, en la centralidad de la coordinación interinstitucional, en la intersectorialidad, y en una cierta cantidad de recursos disponibles para que se usaran en iniciativas que iban surgiendo de la marcha de la experiencia con los “sujetos beneficiarios”. Estos eran entendidos como sujetos en el sentido de poder intervenir en la dirección del proyecto. Asimismo, luego, el año 2005, se comienza a implementar el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial que tiene también el fundamento de una acción coordinada a nivel territorial de todas las entidades ligadas a dicha materia.

Simultáneamente, otros procesos más sensibles a la óptica territorial se desarrollan. Uno de ellos es la complejización de la evaluación de proyectos regionales que hacía Mideplán, en el sentido de avanzar en una evaluación más en red y no solo proyecto por proyecto. Ello permitió ampliar la visión del significado de un proyecto a su impacto más general en un territorio⁴⁷.

El avance hacia allá en parte se debió a la toma de conciencia de las limitaciones que tenía la pura coordinación intersectorial. “Si bien estos esfuerzos son positivos, el problema es que habitualmente son posteriores al diseño estrictamente sectorial de las políticas y tienden, por tanto, a tener una incidencia más bien limitada en el logro de una acción institucional realmente concertada” (Correa, 2001, 10). Dicho más radicalmente “la réplica a nivel regional, subregional o comunal de las instancias y mecanismos existentes a nivel central ha demostrado de sobra su inoperancia. Entre otras cosas por la dificultad para que las instancias que deben coordinarse puedan efectivamente encontrarse en dichos niveles y principalmente por la ausencia de facultades para resolver” (Calderón, 2006: 68).

En esa aproximación crítica, dos aspectos a resolver aparecen centrales para un enfoque efectivamente renovado: la flexibilidad de instrumentos y recursos a disposición de las iniciativas territoriales; y la existencia de espacios legitimados, practicados e institucionalizados de participación y articulación de los actores públicos y privados involucrados. Respecto del segundo punto, se señala bien que entre algunos analistas, diseñadores y ejecutores de políticas se produce la convicción de que no basta la coordinación descentralizada de los servicios públicos, sino hay articulación con los “destinatarios” de los programas (Calderón, 2006: 70).

⁴⁷ Al respecto, una pregunta importante es qué rol ha jugado la modalidad del sistema nacional de inversiones en la articulación de actores. Pareciera que principalmente ello reafirmó el sectorialismo pues es una postulación por sectores; no eran proyectos intersectoriales basados en una lógica territorial integral; de allí la importancia de la modificación señalada en el texto. Aunque aquello, no es totalmente mecánico y puede estar suavizado en la medida de la fuerza que ejerza como inspiración la existencia de una estrategia regional de desarrollo.

En ese marco de debate el fundamento, la experiencia y el análisis del programa “Emprende Chile” aumenta la visibilidad y el peso del enfoque territorial de Fomento Productivo, disminuyendo –aunque no derrotando- la supremacía aun existente de las lógicas sectoriales⁴⁸. En este programa aparece explícito el rol central de los actores territoriales. Según uno de sus impulsores iniciales, el PECH, junto con valorizar el aporte de la micro y pequeña empresa, “facilita la construcción de capital social, por cuanto opera sobre la base de acuerdos entre los distintos agentes de desarrollo territorial, lo que favorece relaciones de confianza” (Fernández, 2005). A eso se le agregaba la concepción que había un rol estatal fundamental para financiar las fases iniciales “de los procesos de articulación de voluntades y construcción de visión de los territorios”. Podemos decir que el nivel central, en este programa, juega un rol significativo en proveer de ideología, de financiamiento y de “mandato”, a procesos de articulación de actores en diversos territorios.

El Emprende Chile le dio una importancia a la existencia y formación de “capital social en los territorios”; asimismo definió la competitividad como proveniente no de un empresario sino de un sistema territorial en el cual la empresa está inserta y se refiere a la infraestructura vial, a los servicios técnicos, a los servicios financieros, a la formación y calificación de los trabajadores, al saber tecnológico, y a la relación de los actores territoriales y su capacidad de generar un proyecto compartido de desarrollo⁴⁹. Asimismo, y en conexión lógica con lo recién señalado, reforzó la importancia de la inter-institucionalidad y de la inter-sectorialidad⁵⁰.

Dicho programa renombrado como “Chile Emprende” fue posteriormente más institucionalizado lo que le permitió contar con recursos especialmente asignados dentro del presupuesto estatal que aunque modestos expresaban una afirmación del enfoque territorial, dentro de los límites de una fuerte historia de programas sectoriales y más verticales. En este sentido puede ser acertada la afirmación de que “la institucionalización del Programa Chile Emprende ha creado un nuevo escenario para el despliegue del enfoque territorial” (Fernández, 2005)

Ello se inscribía en el mayor crédito que había ganado dicho enfoque. Entre algunos, intelectuales, autoridades políticas y conceptores de programas ha ido ganando lugar “(que) el desarrollo económico local, la dimensión territorial, no puede seguir siendo un segundo idioma, debe ser el primero. No se puede pensar como uno lo ha hecho siempre sectorialmente...” (Toha, Jaime, 2005)

⁴⁸ El programa Emprende-Chile partió de una iniciativa conjunta desde las Direcciones Nacionales entre Sercotec, Fosis, Indap y Sence: “hace más de tres años las cuatro instituciones mencionadas decidimos embarcarnos en un intento de aplicar el enfoque de desarrollo territorial en determinadas zonas del país” (Fernández, 2005).

⁴⁹ Esto en concordancia con aspectos de la naturaleza del enfoque: el enfoque territorial ha desarrollado la idea de que la promoción económica local depende “de una inversión crucial en el capital social e institucional territorial que garantice estos procesos” (Alburquerque, 2005).

⁵⁰ Entre ambas hay interacciones pero no se implican mecánicamente. La primera puede coexistir con una mirada intersectorial pobre y sumar programas cuidando que no se dupliquen y se definan con claridad campos de acción de cada institución; la segunda puede desarrollarse al interior de una institución específica sin que necesariamente vaya conectada a una alta inter-institucionalidad. Sin embargo, el avance en cualquiera de esas dimensiones genera condiciones para la otra. A su vez, quedan normalmente comprendidas como componentes de un enfoque territorial.

Ello conduce a concluir en la importancia de institucionalidad territorial, asentada sobre actores, como condición para un enfoque territorial⁵¹: La articulación de actores, así, queda asociada a la construcción de una institucionalidad que es, a la vez, un espacio de encuentro de actores y una construcción de estos.

La Corfo, aunque no ha sido la artífice, debe ser comprendida dentro de esta evolución general hacia un enfoque territorial y, por tanto, de hacerse partícipe de la idea de la importancia de crear institucionalidad territorial de fomento productivo y de integrar la participación de actores territoriales. Esto significa un desbordamiento de la sola aplicación de instrumentos transversales los que deben al menos pensarse en cómo ser funcionales o instrumentales a estrategias territoriales de desarrollo. También de reforzamiento de la orientación de vincularse más con otras instituciones de fomento. “Cuando se instala la lógica de “la competitividad” se va imponiendo la intersectorialidad. Se establece una relación entre competitividad, intersectorialidad y territorialidad”. (entrevista a Claudia Mery).

Hemos dicho que la Corfo había tenido algunas expresiones de ellos en su historia última como fue el caso del “Todo Chile”. Este es impulsado por la Corfo en coordinación con gobiernos regionales y que logró la articulación con otras iniciativas públicas y privadas. Su avance mayor, sin embargo, se dio con los PTI que hemos antes analizado. En una mirada más larga se puede decir que la Corfo tiene algunas inflexiones en el sentido señalado en una ruta (no tan lineal) que va del apoyo a la empresa individual, hacia la asociatividad, hacia el programa de proveedores, hacia los PTI, hacia los consorcios tecnológicos o de conocimiento, hasta los tiempos presentes alrededor de los Clúster y las Agencias. Con la creación de estas últimas, esto se ha hecho más fuerte

.

La justificación de la Corfo para asumir en parte el enfoque territorial es la idea de competitividad del territorio. Actualmente por ejemplo, los PMC son diseñados y justificados en función de aumentar la competitividad de un territorio. También aparece como una vía para poder medir impacto de las políticas. Al focalizar en un territorio dentro de una estrategia se puede medir el impacto ligado a un PMC o a un clúster⁵².

Podemos concluir insistiendo, entonces, que el análisis de la influencia de las políticas de la Corfo en cuanto a la articulación de actores territoriales –entendido esto como condición de una descentralización efectiva– nos ha mostrado que ello está en directa relación con el peso que en esas políticas haya tenido un enfoque territorial, cuyos rasgos fuimos definiendo en el análisis. Al respecto, una conclusión es que este enfoque ha ido ganando terreno en la concepción de la política de fomento productivo, que ello también ha abarcado a la Corfo, y que, por tanto, ha ido ganando lugar dentro de la política, la idea de la importancia de la articulación de actores.

⁵¹ Como se advertía desde un punto de vista analítico, “una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico”. (Alburquerque, 2005)

⁵² A su vez, producto de esta evolución, los agentes operadores de los programas Corfo, como las asociaciones empresariales, van a ir siendo obligadas a tener estrategias territoriales; es decir, que elaboren programas con grupos de clientes, en sectores y territorios específicos. (entrevista a René Benavente)

Se podría, finalmente, agregar que en ello también ha influido, de manera ya más intuitiva o procesada, un enfoque un poco más institucionalista de los procesos económicos en que el propio rol del mercado en estos está sujeto a las instituciones que regulan u condicionan el funcionamiento de ese mercado. En otros términos, en que éste, más que ser un dato externo a los agentes y procesos económicos, es una construcción social. Así, se puede concluir que las instituciones, la cultura, las relaciones sociales, las formas de producir, presentes en las sociedades locales, son factores determinantes en los proceso de desarrollo. El desarrollo de una economía lo promueven, siempre, los actores de una sociedad que tiene una cultura, y formas y mecanismos propios de organización.⁵³ Por ello, como apuntan autores dentro de la lógica de la competitividad, tendrán mas capacidad para competir aquellas ciudades y regiones que tienen un sistema de instituciones que les permite producir los bienes públicos y generar las relaciones de cooperación entre los actores, que impulsan el aprendizaje y la innovación⁵⁴

VII.- Algunas reflexiones finales en torno a la idea de “articulación de actores”

Finalmente, resta realizar algunos alcances de carácter reflexivo acerca de la noción de articulación de actores, derivadas estrictamente del análisis realizado. Pueden entenderse como aportes para enriquecer dicha noción y establecer algunas distinciones importantes a la hora de precisar bien lo que se busca y de evaluar los resultados de determinadas dinámicas.

Hemos señalado impulsos a la asociatividad entre los pequeños empresarios. Esto, en tanto la asociatividad fue visualizada como una condición de las empresas pequeñas para tener éxito en el mercado. Ello, abría un campo de una actoría colectiva, aunque circunscrita a la performance dentro del mercado, pero que no refieren a la idea articulación,.

Por otro lado, ciertas políticas por naturaleza producen relaciones entre agentes aun cuando esto no aparezca como parte de un proyecto. Ello nos llevó a señalar que, finalmente, todo instrumento de fomento que se aplica en algún lugar donde están las empresas que acceden a ellos, tiende a producir una determinada “articulación de agentes”. Por ejemplo, la aplicación de los instrumentos, como vimos, llevaba a una relación entre cuatro agentes (servicio público, entidades operadoras de los instrumentos, entidades ejecutoras y empresas)⁵⁵. Sin embargo, parecería más correcto entender ello como la producción de nuevas o la intensificación de anteriores relaciones

⁵³ Cada sociedad alienta el desarrollo de formas específicas de organización e instituciones que le son propias, y que facilitarán o dificultarán la actividad económica debido a que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional y, por supuesto, no siguen siempre las prescripciones teóricas de los modelos económicos”. Artículo publicado en Mador, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ En este sentido más acotado podríamos decir que toda acción pública en un territorio, toda inversión pública en un territorio, genera algún tipo de relación y de vida social; es en si misma articuladora y estructuradora de relaciones. Por tanto podemos decir que el Estado es siempre articulador pues genera relaciones económicas y sociales a través de sus decisiones; reproduce y cambia relaciones pre-existentes.

que hablar propiamente de articulación de actores. Esto por su carácter puntual, acotado y/o individual

Ya dentro del análisis de lo que se ha ido generando bajo la mayor influencia del enfoque territorial y de la correlación positiva que presenta con el impulso de la articulación de actores, el análisis histórico, no obstante, nos muestra la necesidad de hacer otras distinciones entre algunos fenómenos que teniendo relaciones o puntos de intersección no representan lo mismo.

En primer lugar, está la intersectorialidad pública, claramente alentada por el enfoque territorial, pero que constituye un fenómeno intraestatal, aunque genera condiciones más favorables para la articulación sobre temas generales de un territorio, con actores extraestatales.

En segundo lugar, están las expresiones de tipo encadenamiento entre agentes económicos, cuya vía de realización es el mercado, y que se presentan como un componente central en la formulación de clúster y entre los objetivos de las Agencias Regionales de Desarrollo. Ello es especialmente señalado en relación con las pequeñas empresas de los territorios, a partir de un diagnóstico de un cierto dualismo empresarial en ellos.

Sin embargo, políticas y fenómenos territoriales concebidos básicamente como fortalecimiento de encadenamientos llevan a la pregunta -que surgió ya al explorar los efectos articuladores del PTI- es si la inducción de la gestión empresarial en esa óptica significa, al menos en ciertas experiencias, un acercamiento entre los empresarios -a través de cursos, de generar una visión común, de estandarizar calidades, etc.- y que provocan un tipo de articulación no directamente mercantil (aunque tenga esta motivación) y que se da en planos más políticos y de una visión del desarrollo territorial

En tercer lugar, y como un desarrollo un poco más amplio de lo anterior, hay fenómenos conceptualizados como de economías externas territoriales que hacen referencia a las múltiples y mutuas influencias entre los agentes de un territorio y que producen tipos de entornos favorables para la actividad económica, los emprendimientos y las innovaciones. Este es un fenómeno que incluye dimensiones mercantiles y no mercantiles, pero en que su naturaleza no está puesta, aunque pueda incluirlas, en articulaciones formales y sistemáticas en función de un proyecto territorial. La existencia de estos “medios innovadores” ha sido caracterizada como claves para explicar y para impulsar procesos de desarrollo económico territorial.

En cuarto lugar, en el plano de lo que podríamos llamar articulaciones “propiamente tales”, es decir donde se dan procesos sistemáticos y regulares entre agentes de un territorio en función de generar estrategias, políticas y/o iniciativas de desarrollo, también el análisis nos ha permitido distinguir entre diferentes grados de amplitud de esas articulaciones. Una expresión es la llamada articulación público privada, sin participación de expresiones sociales, como los sindicatos de trabajadores del territorio

o grupos medioambientales, ambos relacionados con los temas del desarrollo territorial⁵⁶.

Por ejemplo, aun bajo la ampliación e importancia que el Programa Chile emprende le dio al enfoque territorial, de todas formas la amplitud de lo que abarcaba la articulación de actores está sujeta a límites o ambigüedades. Por ejemplo, se señalaba que el Programa “se despliega en espacios territoriales dados, donde se definen proyectos compartidos entre los empresarios, las instituciones públicas y los municipios”. Al mismo tiempo se agregaba que “al concordar objetivos comunes de desarrollo en el territorio, se pueden establecer las redes de cooperación para alcanzarlos de una manera propia, de acuerdo con la gente, los recursos y las potencialidades locales” (Fernández, 2005). Las amplitudes de actores consignadas en ambos casos son distintas aun cuando “la gente” tenga un alcance bastante más débil que organizaciones sociales o sociedad civil⁵⁷.

En quinto lugar, el análisis de las Agencias nos muestra que no hay un efecto asegurado en términos de procesos de articulación entre agentes y el poseer un enfoque territorial. Ello está sujeto a múltiples desafíos entre los que están la superación de las inercias e identidades corporativas de cada sector de acción pública. En este sentido, es necesario saber distinguir entre “poner énfasis en un programa que está diseñado con una lógica territorial y () mirar cómo se producen los desarrollos de los territorios y los procesos que ahí se van generando; cuáles son los factores desencadenantes y los inhibidores de esos procesos de desarrollo”. “Se requiere de estas dos miradas para que acontezca una adecuada territorialización de las políticas públicas y de los programas”. (Ruiz, 2005)

Por último, interesa resaltar que del análisis de los clúster se desprende que una gran parte de las tareas prioritarias que se plantean para cada región pueden ser realizadas ya sea bajo formas más individuales o bajo formas más colectivas. Esto significa que no se podría establecer una relación absolutamente mecánica entre desarrollo de un clúster y grado de articulaciones expresas y orgánicas que le acompaña.

Ello conduce a concluir que van a ser incidentes en que ocurra más o menos articulación los aspectos culturales y la historia regional que impulse a mayor o menor acción articulada y colectiva y, por otro lado, al rol presente que jueguen las instituciones relevantes en ello, en particular el tipo de liderazgo y de orientación que busquen darle al proceso. Esto podrá tener orientaciones más fuertes o más débiles en cuanto a la articulación de actores. En este sentido, el papel que puedan jugar las Agencias o Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo y su relación con el resto del tejido institucional territorial pasa a tener un significado mayor⁵⁸.

⁵⁶En este sentido, pareciera que la tendencia es que “las articulaciones totales” no se dan, sino que existen dos articulaciones paralelas: “económica” entre público y empresarios; y “social” entre público y organizaciones sociales.

⁵⁷ Esto al margen de una problemática estrictamente metodológica que dice relación con generar espacios participativos que no signifiquen duplicación para los actores y que lleva a que los mismos actores se “pasean” por una numerosa cantidad de instancias. (entrevista a Claudia Mery)

⁵⁸ Es debería incluir el que una política explícita de articulación de actores debiese crear indicadores sobre el éxito, fracaso o logros de una política, tal. Por ejemplo, amplitud de la concertación, el grado o profundidad de la participación, el aporte en recursos de diversa índole, etc.

Con relación a esto último, el análisis muestra que hay una relación a establecer entre articulación de actores y estructura fiscal en cuanto a sus niveles de centralización y descentralización. La relación es que una estructura fiscal más descentralizada deja más recursos a definir en los espacios territoriales y genera más incentivos a la articulación de actores en ellos. En relación a ello hay dos aspectos a analizar. Uno es la estructura fiscal general, en particular respecto del gasto, que puede ser más o menos centralizada. El caso chileno ha sido de alto centralismo pero con una cierta descentralización en los últimos decenios, aunque parece haberse estancado desde principios de los años 2000. El segundo es que las agencias centralizadas del Estado, como la Corfo, pueden tener más, o menos, desconcentración presupuestaria. Esto también puede incidir en mayores o más estrechos entornos institucionales para favorecer la articulación social. Esta flexibilidad ha sido baja en el caso chileno (Ruiz, 2005)

Bibliografía

Albuquerque, Francisco (2005): “Desarrollo Económico Local en América Latina: balance y perspectivas”. “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

Benko G, A. Lipietz (2000): ¿“Géographie socio-économique” ou économie géographique”?.. En “La Richesse des Régions” (la nouvelle géographie socio-économique), G. Benko et A. Lipietz (editores), PUF. París.

Biarez, Sylvie (1988): “le Pouvoir Local”. Ed. Economica. Paris

Buchi, Hernan (1990): “La Transformación Económica de Chile” (del estatismo a la libertad). Libertad y Desarrollo. Santiago.

Caceres, Luis (2009):

Calderón, Carlos (2006):

Corfo 1994

Corfo (referencia a PTI)

Comité de Fomento de la MYPE, 2002

Concha, Ximena, Pavéz, Angélica, et. al.; 2001

Distritos

“Consejo de Innovación” se emite el Informe “Lineamiento para una estrategia nacional de innovación para la competitividad”

Corfo: sitio web.

Eyzaguirre, N, M. Tokman M. Marcel y J. Rodríguez (2005): “Economía del conocimiento. El camino para crecer con equidad en el largo plazo”.

Fernández, Patricio (Director Nacional Chile Emprende) (2005): Prólogo “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

González e Hidalgo, (1995):

Gonzalez, Raul (1998): “Asociatividad y Microempresa”. Programa de Economía del Trabajo. Santiago.

González, Raúl (2008.b): “Los agentes en las dinámicas territoriales”. Revista Prisma N° 22. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

Krugmann, Paul (

Mazares, Jen-Arnaud (1978): “La Région: espace de pouvoirs ou espace du pouvoir”. En Chevalier, J. et. al. (ed) “Centre, périphérie, territoire”. Presses Universitaires de France. Paris.

Meller, Patricio (1984): “Los Chicago Boys y el Modelo Económico Chileno” Apuntes Cieplán N° 43. Santiago.

Montero, Cecilia (1997): “La Revolución Empresarial Chilena”. Dolmen/Cieplan. Santiago.

Muñoz, Oscar (2001): “La economía de Chile en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo”. En “Más allá del bosque; transformar el modelo exportador” (O. Muñoz, editor). Flacso. Chile.

Osandón, Mario: (Vicepresidente Directorio Nacional Chile Emprende) (2005): “El empleo en la Estrategia de Desarrollo Territorial”. En “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile”

Programa de Economía del Trabajo (1993): Reportaje en Revista “Microempresa”. N° 1. Santiago.

Ruiz, Julio: Jefe División Desarrollo Regional; Subdere (2005): “Los desafíos de una decisión presidencial”. “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

Sengenberger, W, G. Loveman y M. Piore (compiladores) (1992): “Los distritos industriales y las pequeñas empresas”. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Streeck (1991)

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2006). Documentos de creación de las ARDP. En Agendas de Desarrollo Regional. Sitio web institucional.

Toha, Jaime: Intendente Región del Bío-Bío (2005): “La dimensión territorial de la descentralización”. “Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, Concepción, Chile.

Ríos, Alexei (2008): Tesis de grado

(World Economic Fórum)

Documento en que aparecen los clúster definidos

Universidad Andrés Bello (1990): “Estado Empresario y Privatización en Chile. Serie Investigaciones N°2. Santiago.