

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

EL ESTUDIO SE CENTRA en el desarrollo de un territorio específico. Se define el territorio como un espacio geográfico caracterizado por una unidad de paisaje, cierta homogeneidad de recursos naturales que determinan la estructura de la economía y por tradiciones y culturas compartidas por la mayoría de la población que lo habita. Desde nuestra perspectiva, los territorios son espacios construidos socialmente por un conjunto de ideas, valores, sentidos y tradiciones, que muchas veces pueden estar en tensión, con mayores o menores acuerdos y resistencias. Es decir, territorios donde se desarrollan culturas que cambian en la medida de los ritmos y aceleraciones modernas. Al respecto, rescatamos la concepción de Boisier (1990) acerca del desarrollo regional como una “construcción social”. La pertinencia de esta idea para nuestros propósitos radica en la proyección de una visión de región. El interés en la economía territorial se basa en el supuesto de que en ese plano es posible observar en forma primaria los conflictos que surgen entre el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental. A partir de esta perspectiva analizaremos el desarrollo territorial con los aportes recientes que se han hecho a la teoría del desarrollo económico, tanto desde organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como del mundo académico. Sostenemos que la teoría del desarrollo económico es válida no sólo en el contexto de un país, sino también, y quizás con mayor validez, en el contexto de un territo-

rio específico, con dos diferencias que pueden anotarse con respecto al marco de análisis apropiado a una situación nacional.

En primer lugar, al no existir barreras comerciales o restricciones a los movimientos de capitales y personas en relación a otros territorios del mismo país, un territorio específico opera en un escenario equivalente al libre comercio con el resto del país, (no así frente al resto del mundo, ya que en este caso operan las restricciones normales en el intercambio con el exterior). Un país, en cambio, puede aplicar una política económica restrictiva del intercambio frente a otros países, y esto puede hacer una diferencia para un territorio dado. Pero este factor ha perdido importancia relativa en vista de los procesos de liberalización comercial de las últimas dos décadas, lo cual no significa que la política comercial nacional sea menos relevante para el desarrollo de un territorio específico. En efecto, los acuerdos comerciales específicos, los tratados para zonas fronterizas, etcétera, son parte de la política comercial, pero con especificidades territoriales muy concretas. En segundo lugar, en un país unitario y centralizado, como es el caso de Chile, un territorio específico no tiene gobierno propio e independiente del centro político. Por lo tanto, carece de autonomía para definir sus políticas y estrategias, excepto dentro de algunos ámbitos restringidos que son definidos por el poder central a través de la institucionalidad del gobierno regional.

Estas dos diferencias deben tenerse en cuenta en el momento de aplicar los principios generales del desarrollo a un territorio específico. Ellas implican, entonces, que el desarrollo de un territorio debe ser explicado en función de dos grandes grupos de variables: aquellas relacionadas con las características internas del territorio, y aquellas que se vinculan con las relaciones de dependencia del centro político nacional. En un Estado unitario como el chileno, estas relaciones de dependencia son más fuertes que en un Estado federal y descentralizado. Hay un tercer grupo de variables relevantes, que son las del entorno internacional. Pero en un Estado muy centralizado, ellas pasan por las decisiones del poder central. En cambio, con la desregulación y la liberalización comercial de las últimas décadas, han disminuido esos lazos de dependencia del Estado central, y se ha dejado más espacio para las iniciativas locales. Esto ha permitido que surjan vínculos directos entre el entorno local y el entorno internacional.

Los aportes recientes a la teoría del desarrollo económico contribuyen a identificar mejor las variables relevantes y su interacción, en el análisis del desarrollo territorial. Desde el punto de vista de este trabajo, estos aportes se pueden resumir en tres ejes temáticos: la competitividad sistémica, la sustentabilidad ambiental y la institucionalidad.

DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN: EL ENFOQUE DE COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

El tema de la competitividad sistémica se ha desarrollado en los años noventa como un nuevo paradigma que busca explicar y fundamentar las nuevas políticas de desarrollo en el marco de las economías abiertas y de mercado. En este contexto, el crecimiento exportador se ha convertido en el motor del desarrollo. Sin embargo, para un país o un territorio este crecimiento depende de su capacidad competitiva; esto es, de su capacidad de producir más y mejor a menores costos. Una premisa es que en el largo plazo la capacidad competitiva no depende tanto de la caída de los salarios reales, que permita producir a costos más bajos (a nivel nacional, la devaluación de la moneda con salarios fijos equivale a una caída de salarios en términos internacionales), como de la capacidad del sistema productivo de aumentar su productividad. En último término, esto significa aumentar la productividad de las empresas; es decir, mediante el incremento de su eficiencia técnica, la formación de capital físico y humano y los cambios tecnológicos y organizacionales.

Pero en una economía con interdependencias y eslabonamientos, no sólo de productos sino también entre factores productivos e instituciones, la productividad de una empresa está muy influida por la productividad y la capacidad de su entorno cercano. La oferta de trabajo calificado y adaptado a la operación de las nuevas tecnologías; la provisión de bienes de capital e insumos intermedios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas; la disponibilidad de materias primas y recursos naturales en la cantidad y calidad adecuadas; el acceso a las fuentes de financiamiento; el acceso a la información tecnológica y de mercados y la eficacia de las instituciones públicas que regulan la actividad económica son algunos de los elementos que influyen en la competitividad sistémica de un territorio o país.

En la visión más ortodoxa de la economía neoliberal, el sistema de precios y de mercado es suficiente para estimular la asignación eficiente de recursos y el crecimiento de la producción; las oportunidades de negocios estimulan la inversión y el desarrollo de los factores productivos necesarios; además de que no se requiere de políticas públicas activas. Pero en una visión que reconoce las imperfecciones de los mercados, así como su rigidez, los rezagos y retrasos en las respuestas de los factores productivos, las asimetrías de información y la falta de transparencia y movilidad de los recursos son factores que hacen que las políticas públicas sean necesarias. Así, aun una economía abierta de mercado requiere de políticas públicas destinadas a corregir las imperfecciones, desarrollar externalidades, producir bienes públicos, entre los cuales, la información adquiere una importancia estratégica.

Pero las funciones del Estado no se limitan a corregir las imperfecciones de los mercados. El debate moderno reconoce la necesidad de que el Estado asuma una función reguladora relevante, es decir, contribuya a definir las reglas del juego, a desarrollar condiciones de estabilidad macroeconómica y a establecer incentivos para comportamientos competitivos de las empresas, especialmente en aquellos mercados caracterizados como monopolios naturales. Igualmente, la regulación ambiental adquiere preeminencia al reconocerse los efectos contaminantes y predatorios de la actividad productiva. Y, por cierto, no menos significativa es la función social del Estado, orientada a disminuir las desigualdades extremas. Estas funciones del Estado no dejan de generar tensiones y conflictos con un sector empresarial cada vez más celoso de su actividad y temeroso de que por esa vía emerjan factores que restrinjan su competitividad internacional a través del encarecimiento de los costos de producción.

De este modo, ante la ofensiva neoliberal de los años ochenta, en que se privilegió la liberalización de los mercados y las privatizaciones de empresas públicas como estrategias centrales para sustentar el desarrollo a largo plazo (sin desconocer, por lo demás, las estrategias de ajuste financiero para abordar la crisis de la deuda externa de ese período, tema que parece repetirse a comienzos del siglo XXI), desde los años noventa se ha reconocido la necesidad de nuevas formas de cooperación público-privada para impulsar con más efectividad la transformación productiva. Estas nuevas formas de cooperación se sustentan en el concepto de una “visión país”, concepto utilizado y difundido por varias de las exitosas economías asiáticas, partiendo por Japón y luego por otros países de esa región. La idea es que es el país como conjunto el que debe competir en los mercados internacionales. El crecimiento de la productividad no es sólo un resultado de la empresa, de acuerdo a su eficiencia técnica, acumulación de capital y uso de tecnología moderna, sino también del entorno que rodea a la empresa: de la fuerza de trabajo, del sistema financiero, de las ofertas de insumo y tecnologías, de la infraestructura física y educacional, y, en un plano más global, de la estabilidad macroeconómica y política del país.

De especial relevancia son las dimensiones ambiental e institucional para los fines de este trabajo. La necesidad de incorporar la variable ambiental surge principalmente de una mayor conciencia internacional acerca de los efectos contaminantes y predatorios de la producción industrial moderna. Diversos acuerdos políticos internacionales han incorporado el objetivo del desarrollo sustentable a las agendas de los gobiernos. Por otro lado, la progresiva inserción internacional de los países latinoamericanos ha debido enfrentar exigencias de los países importadores, los cuales imponen cada vez más restricciones de ca-

rácter ambiental a la producción exportable¹. Al interior de los países latinoamericanos ha surgido también una demanda de la sociedad civil por el control de los efectos ambientales, ante la evidencia del deterioro de la calidad de vida y de la salud de poblaciones que quedan expuestas a esos efectos. Se detecta una asociación estrecha entre la intensidad de los efectos ambientales y las condiciones de pobreza, dada la menor capacidad de protegerse o de acceder a tecnologías más limpias de los grupos sociales de menores ingresos.

Una eficaz cooperación público-privada supone también un desarrollo de la institucionalidad de acuerdo al nuevo paradigma de organización social y económica. La institucionalidad que desarrollaron los países latinoamericanos durante el período de la industrialización sustitutiva de importaciones estuvo diseñada de acuerdo a ese objetivo. En el actual proceso de globalización y de inserción internacional, se trata de desarrollar una institucionalidad que estimule la eficiencia productiva, la equidad social y la sustentabilidad. Ello implica el mejoramiento de las capacidades del Estado, el combate a la corrupción y a la ineficacia, pero también una capacidad de gobierno que dé cuenta de la mayor complejidad de los intereses sociales y de la necesidad de participación y diálogo social.

SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

El crecimiento económico ha contribuido a generar profundos desequilibrios ecológicos entre la población, la producción y los ecosistemas (Sunkel ed., 1996). Un primer grupo de efectos son la depredación y sobreexplotación de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente. Un segundo grupo de efectos son los que recaen en los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad, los cuales tienen menos capacidad para enfrentar la depredación y contaminación industrial del ambiente (y también menos capacidad para evitar la depredación en sus propias actividades de subsistencia).

EFFECTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Aunque la preocupación por los efectos del desarrollo económico sobre el ecosistema son recientes, las relaciones entre el crecimiento de la economía y la disponibilidad de recursos naturales fueron objeto central de estudio por la economía política clásica. A comienzos del siglo XIX las economías europeas eran fundamentalmente agrarias,

¹ En varios casos, estas exigencias responden a nuevas estrategias proteccionistas de los países avanzados, sin atender a que las desigualdades de ingresos entre los países latinoamericanos y los países importadores impiden aplicar los mismos estándares ambientales en todas las situaciones.

por lo que la disponibilidad de tierra se percibió desde temprano como un factor restrictivo del crecimiento. Uno de los primeros economistas que contribuyó al análisis de esta relación fue David Ricardo, quien analizó los efectos del aumento de la producción industrial sobre el uso de la tierra. Sin embargo, en contraste con las preocupaciones actuales, el interés de Ricardo se basaba en los desincentivos para la inversión industrial que se derivarían del encarecimiento de los productos agrícolas. Al ser la tierra un recurso natural escaso y en oferta fija, la mayor demanda de bienes agrícolas provocada por el aumento de la población y la producción industrial, obligarían a utilizar tierras de menor valor y productividad, lo cual encarecería los precios agrícolas y haría disminuir las utilidades industriales. Habría una redistribución del ingreso desde la población urbana hacia los terratenientes agrícolas. Una conclusión política de este análisis fue que debía liberalizarse el comercio internacional de productos agrícolas, para permitir que los países con mayores dotaciones de tierra exportaran a los países con escasez de ese recurso.

El concepto clave que permite analizar los cambios en la distribución del ingreso y en los incentivos para producir distintos bienes es el de la renta económica. Este concepto alude a los ingresos “no necesarios” que obtiene el propietario de un recurso natural en oferta fija (recurso escaso, no reproducible), como diferencia entre el precio del producto de ese recurso y el costo unitario necesario para producirlo (costo del trabajo y del capital). Al aumentar la demanda por un producto, si la oferta de éste está fija, habrá un aumento del precio. Este aumento constituye una renta para el productor. Si el recurso no fuera de oferta fija, sería posible aumentar la producción en forma competitiva y el precio se mantendría estable. Pero si el recurso natural está en oferta fija (está siendo plenamente utilizado), no es posible que entren nuevos competidores al mercado que puedan estabilizar el precio. Una apertura comercial a otros países sí podría provocar ese efecto, disminuyendo el precio del producto y afectando negativamente la renta económica. El caso de las leyes inglesas de granos (*corn laws*) en el siglo XIX es el ejemplo clásico que ayudó a interpretar este concepto. Los agricultores ingleses de esa época se oponían a la liberalización comercial de la agricultura por el riesgo de perder sus rentas económicas.

Al introducir la variable calidad del recurso natural, la conclusión no cambia sustancialmente, pero emerge una dimensión más dinámica. Puede suponerse que los recursos de mayor calidad se utilizan primero, porque son los que generan más renta. Pero a medida que se expande la producción, deben incorporarse recursos naturales de menor calidad (o menor productividad), lo que eleva el costo de producción y disminuye la renta.

Una importante omisión que hubo en el análisis de los economistas clásicos fue el efecto del progreso tecnológico sobre la disponibilidad y calidad de los recursos en oferta fija. Un cambio técnico que aumente la productividad o la calidad del recurso natural, puede evitar su encarecimiento. El ejemplo clásico es la introducción de maquinarias o fertilizantes en la agricultura que aumentan su productividad y contribuyen a la disminución de sus precios.

Otra distinción importante es entre recursos renovables y no renovables. La diferencia económica es que en el primer caso existe la posibilidad de mantener, disminuir o aumentar el stock del recurso dependiendo del ritmo de explotación, y del ritmo de recuperación natural del mismo. Hay, por lo tanto, una decisión que incidirá en el equilibrio (sustentabilidad) o desequilibrio del stock. En el caso de un recurso no renovable, no hay posibilidad de recuperación, por lo que toda explotación provoca necesariamente una disminución del stock y una eventual paralización a futuro.

Las posibilidades de introducir nueva tecnología o insumos complementarios que inciden en el potencial de utilización de los recursos conducen a la necesidad de hacer un análisis económico más fino de las implicancias de las opciones alternativas. Al introducir las variables de los precios del producto, de los costos de la tecnología y de los insumos (tanto presentes como futuros) el problema se hace más complejo, ya que incluso en el caso del recurso no renovable surge la necesidad de tomar una decisión económica respecto del ritmo de explotación. Si se prevé un aumento futuro del precio del producto, hay que balancear el ritmo de explotación presente a los precios actuales versus la explotación futura a los precios futuros. Cuando los recursos son renovables pero requieren incurrir en costos para su renovación, la rentabilidad social debe considerar estos costos. Así, por ejemplo, en el caso de la explotación de bosques (un recurso renovable) la rentabilidad social de su explotación debe considerar el costo de las nuevas plantaciones. Otro caso de especial interés a los fines de este trabajo es el de la salmonicultura. A diferencia de la pesca extractiva, en la cual el recurso natural que es explotado son los bancos de peces, en la salmonicultura se trata de una especie que es cultivada en forma similar a la agricultura. En cambio, el recurso escaso o susceptible de depredación es el agua. La depredación se plantea porque el cultivo en forma industrial genera efectos múltiples en las aguas: desechos de alimentos, de fecas, drogas, productos químicos, entre otros. En este caso, la sustentabilidad requiere el control y en lo posible, la eliminación de estos elementos contaminantes. La rentabilidad social debería incorporar el costo de la eliminación o control de los contaminantes de las aguas, como también de las externalidades que se generen sobre otras actividades.

Por el carácter de la especie, la salmonicultura compite por las aguas con sectores como el turismo, por lo que las eventuales externalidades impuestas a esa actividad significan también un costo social.

La falta de información adecuada sobre las disponibilidades de los recursos, los ritmos de explotación, la intensidad de la contaminación, la capacidad de reproducción y renovación, los costos reales de la reproducción y las tendencias de los precios a largo plazo han contribuido a hacer muy polémico el tema del uso de los recursos naturales y a exacerbar enfoques muy polarizados sobre las políticas públicas.

En tiempos recientes se ha añadido una preocupación adicional, relacionada con los equilibrios ecológicos entre población, producción y ecosistemas. Se ha comenzado a valorar los recursos naturales como parte de ecosistemas que tienen un valor intrínseco, como una creación de la naturaleza que no es sólo un recurso económico, sino un medio ambiente en el cual viven las personas y que hace muchas otras contribuciones a la vida humana y la sociedad, aparte de su utilización productiva. Los ecosistemas se valoran actualmente por su contribución al aire que respiramos, a la salud humana, a la recreación, a la investigación científica y, últimamente, al capital genético del cual puede disponer la sociedad; en síntesis, a la vida misma.

Con respecto a la salmonicultura, a la cual se hacía referencia, se ha detectado que el salmón cultivado, por ser una especie exótica, puede tener efectos depredadores sobre la fauna nativa, tanto por la extracción de estas para la producción de alimentos, o por el hecho de que los peces exóticos que se escapan de sus jaulas ahuyentan a las especies nativas. Por otro lado, los desechos orgánicos de la salmonicultura generan efectos químicos y biológicos en el medio acuático, que también modifican la flora nativa. Estos impactos inciden en el ecosistema. En el ámbito social, como se planteará más adelante, la industria de la salmonicultura afecta las actividades económicas de la población, altera los patrones culturales y las formas de relación social entre los agentes productivos. Por cierto, estos efectos pueden ser evaluados de manera diferente por los distintos sectores sociales.

Se ha planteado así el conflicto fundamental de la era contemporánea, entre el uso económico de los recursos naturales y su valoración como parte del entorno. Una consecuencia ha sido la exigencia que hacen los movimientos por la sustentabilidad del desarrollo de precisar mucho mejor los parámetros fundamentales que determinan la rentabilidad social del uso de los recursos naturales, especialmente los que se relacionan con los costos de la renovación, con los cambios en los stocks efectivos o con la preservación del medio ambiente libre de contaminación. Una segunda consecuencia es el surgimiento de una posición radicalizada, que aboga por la conservación de los recursos e incluso

por el crecimiento económico cero. Este conflicto ha conducido a la necesidad de formular estrategias, políticas e instituciones que aborden la cuestión y propongan opciones social y políticamente aceptables.

En términos más generales, el tema de la sustentabilidad ambiental ha entrado con fuerza en las agendas públicas y en las estrategias de desarrollo. Se ha creado una conciencia universal de que el estilo de desarrollo económico que prevaleció en el pasado no se sustenta en el tiempo, porque es depredador del medio ambiente y de los recursos naturales, independientemente de que se trate de sistemas centralizados o de economías de mercado.

Pero no basta la conciencia social sobre la contaminación y agotamiento de los recursos naturales para incentivar comportamientos amigables con el ambiente. Todos los seres humanos contaminan y utilizan recursos naturales y en mayor medida lo hacen las empresas y las organizaciones. Esos efectos son un subproducto inevitable de la actividad humana. De aquí que, en un caso límite, se podría llegar a plantear una opción antidesarrollista, como muchos postulan, a fin de preservar la sustentabilidad. En los países en desarrollo, a diferencia de los países desarrollados, esta opción es altamente conflictiva, por sus efectos negativos en la generación de empleos o en la continuidad del crecimiento económico. Los principales perjudicados serían los grupos más pobres y los desempleados, porque sus posibilidades de mejoramiento dependen de su acceso a los empleos y a los ingresos. Sin embargo, no debe menospreciarse una reflexión amplia sobre el estilo de desarrollo que impera en nuestro tiempo y que, a juicio de muchos, tiene enormes repercusiones no sólo ambientales, sino que también éticas y morales (Morin, 2002).

Con todo, las posiciones extremas del tipo “todo o nada” no conducen a soluciones políticamente factibles. En términos más estratégicos, el problema es cómo minimizar los efectos contaminantes y depredatorios del desarrollo económico, de modo de alcanzar estados en los cuales esos efectos no pongan en riesgo ni la vida humana presente y futura, ni la reproducción de los bienes de la naturaleza. Esto es lo que se podría considerar un desarrollo amigable con el ambiente o sustentable. El problema que debe abordar una estrategia de este tipo es cómo pasar del estado presente, altamente contaminante y depredador, a un estado en que esos efectos queden bajo control en los términos recién indicados.

La primera dificultad con que tropieza tal enfoque es que todavía se sabe poco sobre los efectos de la contaminación y la depredación. Se ha avanzado mucho en comparación con algunos años atrás, pero todavía hay gran ignorancia respecto de los efectos intergeneracionales. El ciclo de la vida natural es enormemente complejo, y las interrelaciones

entre las especies, la flora y la fauna son apenas conocidas. Por lo tanto, hay que actuar dentro de las posibilidades que otorga el conocimiento actual. Una primera tarea es identificar las principales fuentes contaminantes del ecosistema, ya sea del aire, del agua, de los suelos, de las especies biológicas y vegetales. Esto supone programas de monitoreo científico. Una segunda tarea es establecer los estándares y normas que definen los niveles de contaminación tolerables para la vida humana y para la reproducción de las especies. Esto permite identificar los problemas más graves, cuando se detecta que ciertos contaminantes afectan gravemente la salud humana o que ciertas acciones depredatorias, como la tala de bosques o la pesca intensiva, por ejemplo, perturban la reproducción de las especies o la calidad de las aguas. Pero, ¿cómo identificar las fuentes que originan un determinado contaminante, o las actividades depredadoras? Normalmente son muchas y variadas las actividades que actúan sobre el ambiente. Piénsese en la contaminación del aire de las ciudades. Uno de los principales contaminantes es el dióxido de carbono, pero son muchas las fuentes que lo originan. Por lo tanto, es necesario ponderar y entrar a localizar las fuentes más relevantes. Hasta aquí las tareas son esencialmente técnicas y su realización depende de la capacidad de investigación. Entonces, los técnicos deben desempeñar un papel central.

El problema para una política pública comienza cuando se plantea la pregunta de qué hacer y por dónde empezar a aplicar una política ambiental, que va a establecer normas y estándares de los niveles aceptables de contaminación y uso de recursos naturales, a partir de la información científica sobre los comportamientos biológicos, químicos y vegetales; y desarrollar un sistema de instrumentos que generen incentivos y disuasivos entre los agentes a fin de cambiar los comportamientos y las tecnologías en un sentido amigable con la naturaleza. Pero los problemas de la política pública no son solamente los que se relacionan con la información científica o con la eficacia técnica de los distintos instrumentos regulatorios y normativos. De tanta o mayor importancia es la opción por las prioridades que se establezcan entre el crecimiento económico, con sus beneficios de ingresos y empleos, por una parte; y la sustentabilidad de los ecosistemas, que podría implicar opciones contrarias a la realización de ciertas inversiones. A este respecto, no debe ignorarse que si bien una mirada estática al problema puede plantear un conflicto abierto entre el crecimiento económico y la calidad ambiental, una mirada dinámica puede reconocer que con el aumento del ingreso es posible y probable que se valore mejor la calidad ambiental, en la medida en que el medio está comenzando a ser un bien superior, más valorado en las preferencias de consumo a medida que aumenta el ingreso. Y, al mismo tiempo, el mayor ingreso puede

permitir una mayor asignación de recursos a la inversión en protección ambiental (Pérez, 2003).

Por último, la capacidad institucional es también una variable relevante en la definición de una política, puesto que de ella depende, en gran medida, la posibilidad de implementar las políticas y estrategias, como se planteará más adelante.

MEDIO AMBIENTE Y POBREZA

La intensificación de los problemas de pobreza y desigualdad, que en América Latina han arremetido desde los años ochenta, está cada vez más asociada con los problemas de contaminación y depredación del medio ambiente. Se ha estado produciendo una relación circular entre ambos fenómenos, ya que en tanto son los grupos más pobres los que sufren con mayor gravedad los efectos contaminantes, por su menor capacidad para evitarlos y contrarrestarlos, al mismo tiempo la situación de pobreza extrema contribuye a intensificar una variedad de efectos depredatorios. Un ejemplo clásico es la sobreexplotación del bosque nativo con el objetivo de utilizarlo como combustible en las zonas rurales, efecto que se estima que contribuye en una proporción significativa a la disminución de ese bosque².

Otra situación, también clásica, de este conflicto es la alta urgencia que asumen los programas de empleo para los sectores más pobres, los que en ocasiones pueden significar costos ambientales importantes, cuando se trata de proyectos de inversión intensivos en recursos naturales no renovables. Pero, al mismo tiempo, es evidente que los grupos pobres urbanos sufren con mayor intensidad los efectos contaminantes por su incapacidad de acceder a los territorios más protegidos de la contaminación, y probablemente contribuyen con una menor proporción en la producción de contaminantes. En el caso de la salmonicultura, se trata de una actividad que segrega para uso industrial territorios marítimos que tradicionalmente eran utilizados por pescadores artesanales, los cuales difícilmente pueden competir para mantener sus derechos sobre el borde costero.

Por esto, los problemas ambientales no se pueden analizar independientemente de las situaciones de pobreza. Aquellos pueden ser intensificados por la pobreza, pero también esta puede ser consecuencia de la depredación y explotación intensiva, cuando afecta recursos naturales que sustentan poblaciones de bajos ingresos. Como se percibe, el problema de la sustentabilidad del desarrollo no es sólo un problema

² Según el ex director de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Gianni López, en Chile el 65% de la explotación del bosque nativo se explica por consumo de leña (presentación en FLACSO-Chile, el 11 de julio de 2002).

técnico. Tiene enormes implicancias sociales, políticas y económicas, en la medida en que tanto los efectos ambientales como las soluciones involucran intereses sociales específicos, así como distintas valoraciones relativas entre el futuro y el presente. De ahí que el tema deba ser analizado e incorporado en una visión estratégica nacional.

LA CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

El carácter geográfico que tiene la dimensión ambiental del desarrollo pone en el centro de los conflictos ambientales a las comunidades locales, asentadas territorialmente. Son ellas las que sufren en primer lugar los efectos depredadores, pero también las que se pueden beneficiar de la generación de empleos y del aumento de los ingresos, no obstante que este último aspecto es discutible desde el punto de vista de la equidad distributiva. En efecto, cuando la explotación de un territorio y de un recurso es realizada por grandes empresas, con intereses que trascienden el ámbito local, es posible y frecuente que la distribución de los beneficios sea desigual: el trabajo es remunerado de acuerdo a las condiciones del mercado local, pero el capital (incluyendo el capital humano) es remunerado de acuerdo a las condiciones de los mercados nacionales o internacionales. Esto se explica por la menor movilidad de la fuerza de trabajo local.

En todo caso, como la actividad económica con efectos ambientales plantea situaciones ambiguas para la comunidad local, en las que hay costos y beneficios, resulta indispensable su participación organizada en la toma de decisiones. Esto se justifica también en función de los procesos de profundización democrática.

Puesto que en un proceso de participación organizada de la comunidad local sus intereses se verán confrontados con los de otros actores sociales, como las empresas o los gobiernos locales, regionales y nacional, es altamente probable que la evaluación de los impactos ambientales sea un proceso conflictivo. Esto se explica por varias razones. En primer lugar, por la normal escasez de información adecuada. Como ya se mencionó, existe una gran carencia de información científica sobre los efectos ambientales de la actividad productiva, y su gravedad. Algunos efectos sólo se detectan a largo plazo. Por lo tanto, esto da motivo a juicios basados en información incompleta, presunciones, o simplemente en lugares comunes. En segundo lugar, por la complejidad de las causas de determinados fenómenos ambientales. Por ejemplo, el aumento del contenido de nitrógeno en las aguas de un lago puede deberse a diversas causas, como por ejemplo la salmonicultura o la fertilización de las tierras adyacentes por los agricultores. En tercer lugar, por la tendencia de las comunidades locales a diversificar sus agendas

políticas en las instancias de participación, si se considera que estas instancias suelen ser escasas y poco frecuentes. Una convocatoria para abordar un tema específico termina abordando una variedad de otros temas que no han encontrado las oportunidades adecuadas. A mayor densidad de agendas, menos específicas pueden ser las propuestas y consensos. En cuarto lugar, porque aun cuando se logre establecer prioridades y delimitar los acuerdos generales, la distribución de costos y beneficios abre nuevos flancos de controversias. En quinto lugar, porque ciertamente hay intereses contrapuestos, sobre todo cuando intervienen empresas de carácter supralocal, en que los costos ambientales locales que generen sus actividades pueden tener mínima importancia en sus beneficios globales. Por el lado de las autoridades locales y regionales, también existen intereses diversos que pueden tener que ver, ya sea con sus plataformas políticas, o con sus relaciones con las autoridades centrales, o sus intereses corporativos, aparte de aquellos ligados a la comunidad local.

El desarrollo de la conciencia ambiental en todos los niveles sociales ha hecho más visibles los riesgos ambientales y, por lo tanto, los conflictos en torno a estos temas tienden a adquirir una connotación política cada vez más significativa. La movilización de la ciudadanía en torno a causas ambientales puede generar severos desafíos a la gobernabilidad democrática, especialmente en los ámbitos locales y regionales, lo cual plantea la necesidad de canalizar la participación a través de las instituciones y procesos de negociación democráticos.

LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO Y LA INSTITUCIONALIDAD

Como hipótesis fundamental de trabajo, se ha sostenido que la competitividad y la sustentabilidad son ingredientes esenciales de un proceso exitoso de desarrollo; pero a esto se le debe agregar la dimensión de la institucionalidad territorial.

Que el desarrollo económico es un proceso desigual y desequilibrado en términos regionales fue establecido hace medio siglo en un trabajo pionero de Gunnar Myrdal (1959). La tesis principal de Myrdal consistió en afirmar que en una economía de mercado, los beneficios del desarrollo tienden a concentrarse geográficamente debido a un proceso que él llamó “causación circular acumulativa”. Usando una jerga más moderna, podría hablarse de “economías de aglomeración” que, interactuando con efectos multiplicadores dinámicos, tienden a sesgar los efectos dinamizadores de cualquier cambio exógeno hacia aquellos centros que por su tamaño son capaces de generar economías de escala, de aglomeración o de ámbito. Las variables centrales que operan en esta dirección son las migraciones, los movimientos de capital y el comercio.

También existen “factores no económicos” que refuerzan esas tendencias, relacionados con valores, creencias y sentimientos de frustración.

Sin embargo, según Myrdal, también existen “efectos impulsores” de las regiones no centrales, los que se deben tanto a los estímulos que pueden generar los centros dinámicos como a las deseconomías que surgen en estos a medida que aumenta su tamaño económico. Los efectos netos sobre las regiones dependerán, entonces, de la fuerza relativa de los “efectos retardadores” y de los “efectos impulsores”. Myrdal pensaba que había una correlación entre el nivel de desarrollo de un país y la fuerza de los “efectos impulsores”. A mayor nivel de desarrollo, mayores serían estos efectos. En cambio, en países pobres prevalecerían los efectos retardadores. Con esto, entregadas las economías al libre juego de las fuerzas del mercado, las desigualdades entre regiones serían más grandes mientras mayor fuera el grado de subdesarrollo. De aquí la necesidad de una acción del Estado y de las políticas de desarrollo regional para estimular los efectos impulsores en los países más pobres. Esta tesis de Myrdal formó parte de un amplio debate en la época sobre el desarrollo desequilibrado.

Casi simultáneamente, Albert Hirschman (1961) planteó una hipótesis similar en su obra pionera *La estrategia del desarrollo económico*. Aludiendo a los “efectos chorreo” y “efectos de polarización”, que pueden actuar en direcciones opuestas en la distribución de los beneficios del desarrollo, sostuvo la necesidad de políticas de desarrollo regional basadas en la inversión pública. Los efectos “chorreo” se podrían estimular en la medida que las inversiones se orientaran hacia aquellos sectores con mayor capacidad de creación de “encadenamientos” productivos. Las cadenas productivas tendrían el atributo de generar desequilibrios de oferta que podrían estimular las respuestas empresariales.

En el ámbito latinoamericano, también hubo contribuciones. A partir de la crítica al supuesto de homogeneidad de los mercados (es decir, que ante incentivos semejantes, todos los agentes económicos deberían reaccionar de formas parecidas, independientemente de su ubicación espacial), que había inspirado las corrientes principales de la teoría económica, se introdujo el concepto de heterogeneidad y segmentación. Ciertamente, buena parte de la contribución latinoamericana a la teoría del desarrollo desde los años cincuenta a los setenta se basó en el concepto de *heterogeneidad estructural*. Si bien este concepto se aplicó en función de sectores productivos o de estamentos sociales que mostraban comportamientos diferentes según sus grados de modernización, se reconoció que la heterogeneidad estructural también tenía implicancias territoriales. Con todo, las características espaciales y territoriales, manifiestamente heterogéneas, fueron consideradas de menor rango (en el mejor de los casos), o irrelevantes para la ortodoxia económica.

El legado de estas teorías y, en general, de la literatura pionera del desarrollo fue el reconocimiento de que existen dinámicas regionales que tienden a generar efectos perversos o desigualadores, los cuales se agregan a las diferentes dotaciones iniciales de recursos de que disponen las regiones. De no mediar políticas explícitas el desarrollo tendería a ser desequilibrado y a concentrarse geográficamente. Esta es una manera alternativa de mirar la relación entre desarrollo y desigualdad de ingresos.

Otra implicancia de estas teorías fue el énfasis en los procesos de planificación regional, tan populares en los años sesenta y setenta. En correspondencia con las orientaciones generales de las teorías del desarrollo, que en esos años preconizaron el intervencionismo estatal y la programación económica, desde el punto de vista regional se popularizó la estrategia de crear “polos de desarrollo”. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones, apoyado por el desarrollo de empresas públicas, se prestó para racionalizar el uso de la inversión pública con el propósito de crear impactos regionales, a la vez que estímulos a la industrialización. Entre los casos paradigmáticos en Chile se pueden mencionar la creación de empresas como la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), localizada en Concepción, o la Industria Azucarera Nacional SA (IANSa), destinada a industrializar la agricultura de la zona central.

Ciertamente, esas políticas contribuyeron a dinamizar algunos polos de desarrollo, a pesar de las críticas que se hicieron por las ineficiencias económicas que podían tener esas inversiones. Pero era un camino costoso para estimular el desarrollo regional, además de que no se evitaba reproducir la desigualdad incluso al interior de las regiones beneficiadas. Quizás haya sido más importante el hecho de que se trataba de políticas e iniciativas estatales que seguían siendo muy centralizadas y para una región con poca irradiación territorial o con poca generación de “capacidad endógena” de desarrollo.

Después del largo paréntesis que sufrió la teoría del desarrollo en los años setenta y ochenta, como producto de la crisis de la deuda externa, los procesos de ajustes, las reformas estructurales y privatizaciones, el reinicio del debate en los años noventa trajo consigo algunas innovaciones conceptuales.

En primer lugar, el reconocimiento de que las instituciones importan. Tras el intenso debate sobre las relaciones entre el Estado y el mercado, se ha llegado a un consenso en la ciencia económica acerca de que las instituciones tienen un papel relevante en el desarrollo, porque ellas definen las reglas del juego y las prácticas para la toma de decisiones. Uno de los roles centrales de las instituciones es disminuir la incertidumbre y los costos de transacción (North, 1990). Como tanto

el mercado como el Estado “fallan”, cada país tiene que encontrar su adecuada “mezcla” de lo público y lo privado, la cual debe plasmarse en una institucionalidad moderna: léase, reglas del juego, sistemas de incentivos, derechos de propiedad, regulaciones, etcétera.

En segundo lugar, el reconocimiento de que los mercados operan en un medio social y en un territorio, con actores sociales, tradiciones y culturas que constituyen los núcleos básicos que sustentan las decisiones, las expectativas y las rutinas económicas. Esta dimensión no puede ser ignorada en una política de desarrollo. En tercer lugar, la gobernabilidad democrática ha pasado a ser una condición cada vez más relevante para hacer viables y socialmente sustentables las políticas públicas. Los economistas ya no pueden contentarse con formular diseños de políticas eficientes. Es fundamental también considerar la viabilidad de esas políticas desde el punto de vista de su sustentabilidad social. Por último, en plena sociedad de la información y globalización, las políticas ya no pueden ser creaciones de unas elites informadas, sino que deben resultar de procesos participativos, cuyo éxito dependerá esencialmente de la capacidad de diseminación de la información relevante.

Estos nuevos enfoques sobre el desarrollo en general, tienen importantes implicancias para las políticas de desarrollo. Algunas características que deben enfatizarse son las que siguen.

UN “DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO”

En contraste con los enfoques estratégicos tradicionales, que miran el desarrollo regional desde un Estado dispensador de recursos, la experiencia y la literatura muestran que se abre espacio el enfoque que pone a las regiones en el centro de las iniciativas y del protagonismo del desarrollo. En estos enfoques se enfatiza la necesidad de crear sinergias territoriales y locales, a fin de que sean los propios actores locales los que asuman la responsabilidad de su desarrollo. El Estado central tiene un papel redistributivo de recursos, pero a partir de una estrategia en la cual las regiones asumen el protagonismo de su propio desarrollo.

Aquí hay una dimensión fundamental que debe explicitarse: la región o, más precisamente, el territorio³ adquiere un sentido económico y social en la medida que se reconozca que se trata tanto de un espacio geográfico como de un espacio social. Esta simbiosis entre geografía y sociedad se desarrolla en el tiempo y, por lo tanto, es histórica, lo que se proyecta en una identidad cultural, en un sentido de pertenencia, en

³ Se ha estado aludiendo indistintamente a la región o al territorio, pero el último término es más preciso, ya que denota una espacialidad con sentido histórico y cultural. La región, en cambio, al menos como se la define en Chile, contiene elementos burocrático-administrativos y no necesariamente corresponde al territorio (Boisier, 2000; Falabella, 2001).

unas expectativas y en un proyecto de desarrollo, implícito o explícito. Por lo tanto, un “desarrollo endógeno” o desde dentro, involucra el despliegue de la capacidad innovadora de la sociedad local o asentada territorialmente, para definir su propia visión de futuro y los caminos que se propone asumir. Por cierto, no puede desprenderse de lo anterior una autonomía respecto de la sociedad más amplia de la cual forma parte, ya que toda sociedad local interactúa con una sociedad mayor, ya sea regional o nacional, y también, en los tiempos actuales, con la sociedad internacional.

EL ENTORNO LOCAL COMO UN INSUMO DEL DESARROLLO

La literatura moderna del desarrollo económico ha llegado a reconocer que el entorno territorial es un insumo fundamental del crecimiento económico, aun en su sentido más restringido. Esto ha quedado de manifiesto especialmente a través de los enfoques neoschumpeterianos, los cuales a partir del rol central que le otorga Schumpeter a la innovación tecnológica en el seno de la empresa, han dado el paso adicional de reconocer que la capacidad innovadora está estrechamente ligada al carácter del entorno local. La empresa se desarrolla y crece en un entorno local, que es de donde surgen las ideas innovadoras, las capacidades productivas y la acumulación de lo que se ha llamado el “conocimiento tácito” y no codificado. Todo conocimiento abstracto debe codificarse y expresarse en un “saber cómo hacer”, para transformarse en innovación tecnológica y en mayor productividad. Pero la codificación es un proceso imperfecto e incompleto, por lo cual debe complementarse con el conocimiento incorporado en las personas, empresarios y trabajadores. De ahí la importancia de la economía local y de las interacciones entre actividades complementarias, que son los canales de transmisión de los estímulos y del conocimiento no codificado. Esto es lo que sustenta la idea de las sinergias productivas sustentadas en las economías locales y en las llamadas “economías de aglomeración”. Por cierto, en la actual sociedad de la información, las sinergias pueden generarse en niveles más amplios, que trascienden los territorios e inclusive los países, pero ello no elimina el hecho de que la primera base de sustentación de tales procesos está en el territorio más próximo.

Como se ha señalado frecuentemente a partir del estudio de Putnam y de las experiencias del norte de Italia, la institucionalidad local es relevante para explicar los resultados exitosos de desarrollo territorial, porque potencia la capacidad innovadora, una mayor propensión al riesgo, la transmisión de información sobre mercados, tecnologías y *know-how*, los flujos de financiamiento, la capacitación de trabajadores y la acumulación de experiencias. Así, la institucio-

nalidad local es la que permite desarrollar sinergias y sustentar las economías de aglomeración. La empresa es competitiva e innovadora a partir de su entorno local (Boisier, 2000).

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Se entiende, así, que el desarrollo territorial no es sólo un problema de asignación de los recursos financieros desde un Estado central, o de explotación de los recursos naturales que puedan existir. Se trata, más bien, de potenciar la capacidad innovadora de la sociedad local, de estimular su incorporación a las redes productivas y de fortalecer un desarrollo institucional capaz de crear sinergias innovadoras.

La globalización, las reformas económicas de mercado, la erosión del modelo de desarrollo estadocéntrico y la profundización democrática han contribuido a generar un nuevo escenario político en el cual la sociedad civil se ha diversificado en sus intereses y ha potenciado su capacidad de acción. Los Estados ya no tienen la capacidad de imponer decisiones centralizadas sin tener que enfrentar resistencias. Los actores sociales se han fortalecido, y desarrollan sus propias agendas. De aquí que la formulación de estrategias y políticas públicas con visiones de largo plazo no puedan prescindir de una participación activa de los actores sociales.

El desarrollo democrático implica la construcción de redes de participación social (capital social), de modo que los actores sociales participen en la discusión de las agendas públicas y planteen sus intereses. En este sentido, un país o un territorio con un mayor capital social tendrá mayores posibilidades de construir acuerdos y consensos en torno a las prioridades y a los costos sociales que implican las opciones de desarrollo.

Sin embargo, las redes sociales no sólo contribuyen a los acuerdos y a la institucionalidad democrática, sino también potencian la capacidad competitiva sistémica y de sustentabilidad ambiental. En cuanto esas redes suponen el intercambio de información y experiencias, ellas permiten identificar los nichos de mercados potenciales y las debilidades estructurales que impiden el mejor aprovechamiento de los recursos. La teoría del desarrollo económico reconoce en la innovación tecnológica uno de sus componentes principales. Pero la innovación tecnológica es también un proceso renovador en un sentido amplio, puesto que involucra las conductas de los agentes económicos y sus niveles de conocimiento e información. La sinergia innovadora es un fenómeno eminentemente social y, por lo tanto, una mayor densidad del capital social es un ingrediente básico de transformación (Putnam, 1993).

SÍNTESIS

Este trabajo aborda un estudio de caso de una región en el sur de Chile que ha logrado un alto dinamismo económico en base a sus ventajas comparativas naturales, las cuales se han convertido en ventajas competitivas adquiridas. El foco es la dinámica regional, pero en función de tres ejes conceptuales, a través de los cuales se articulan tres dimensiones: la internacional, la nacional y la local. Los tres ejes articuladores son: el desarrollo de la competitividad sistémica, la sustentabilidad ambiental y la institucionalidad de soporte estratégico.

La región logra impulsar su competitividad sistémica a partir de las oportunidades que abren las políticas económicas nacionales (liberalización de los mercados, inserción internacional, estímulos a la inversión privada, capacidad de innovación tecnológica), un entorno internacional (alto crecimiento de la demanda internacional por salmón) y el medio local (ventajas comparativas locales basadas en un territorio marítimo de condiciones muy favorables en temperaturas, corrientes marinas y amplia oferta de mano de obra barata). Se desarrolla intensivamente la industria acuícola, pero se generan efectos contaminantes en el medio ambiente, así como también una importante transformación social de una población que vivía de una economía de subsistencia. Surge un primer foco de tensión entre el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental, foco que se mantiene dentro de ciertos límites al constatarse que la propia industria requiere condiciones ambientales libres de contaminación para su desarrollo a largo plazo. El problema entonces pasa a ser otro: cómo regular el desarrollo sustentable de la industria. Aquí surge la necesidad de una institucionalidad reguladora. La propia industria también asume una lógica de autorregulación cuando, al avanzar hacia una etapa de madurez y de expansión internacional, constata que la sustentabilidad pasa a ser una condición de competitividad internacional, impuesta por la demanda externa y por los riesgos de guerras comerciales.

Parecen haber dos cuestiones no resueltas: la eficacia de la institucionalidad reguladora, a partir de un Estado débil en sus capacidades regionales; y la irradiación de los efectos del crecimiento económico de la industria sobre el resto de la región. A este respecto, cabe retomar una vieja pregunta de la teoría del desarrollo: el rápido crecimiento exportador de una industria basada en recursos naturales y de base local, ¿se convierte en un crecimiento de enclave con escasa difusión hacia el resto de la economía? ¿O es capaz de inducir una transformación social y económica, para estimular el desarrollo territorial en un sentido amplio? Estas dos cuestiones constituyen los desafíos fundamentales para el desarrollo del territorio en cuestión. El dinamismo a largo plazo de la industria, que depende de los mercados internacionales, estará sujeto a

la capacidad de asumir plenamente las condiciones de sustentabilidad incorporadas en los compromisos internacionales, claramente más exigentes que las condiciones internas. El valor agregado que ha generado la industria requiere ser incrementado por una adaptación de las condiciones ambientales a los parámetros internacionales. Este es un desafío tecnológico para la industria, pero es también un desafío a la capacidad regulatoria, la que presenta debilidades manifiestas. El segundo desafío será la capacidad de irradiación económico-social de los beneficios del crecimiento a la población local. Surge así un doble significado del concepto de sustentabilidad: ambiental, pero también social