

## CONCLUSIONES

# IMPLICANCIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

ESTE TRABAJO HA ABORDADO las tensiones y conflictos que surgen en el desarrollo de un territorio, tradicionalmente aislado y periférico de las macrorregiones dinámicas de Chile, que ha estado sometido desde hace veinte años a un alto ritmo de crecimiento económico. Se trata de las provincias de Llanquihue y Chiloé, de la Región de Los Lagos, ubicadas a mil kilómetros al sur de Santiago de Chile. El trabajo ha utilizado una metodología que se caracteriza por identificar tres ejes temáticos que han articulado las orientaciones estratégicas del Gobierno de Chile en los años noventa: la competitividad productiva, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo de una nueva institucionalidad de apoyo. Por otro lado, se han diferenciado tres niveles analíticos en función de la espacialidad: el territorial o regional, el nacional y el internacional.

De esta manera, se configura una matriz de nueve casilleros que permite identificar los focos centrales generadores de las tensiones que desafían las políticas públicas para el desarrollo del territorio.

### **FACTORES DE LA COMPETITIVIDAD NACIONAL**

A partir de la opción estratégica central por una economía abierta e inserta en los mercados internacionales, que ha caracterizado a los gobiernos chilenos desde mediados de los años setenta, el objetivo de fortalecer la competitividad del sistema productivo ha sido de la más alta prioridad nacional. Dentro de este concepto de competitividad se ha entendido que la equidad es un componente fundamental. En efecto,

no se trata de alcanzar ventajas competitivas a todo costo y sin consideración por las condiciones sociales mínimas requeridas para garantizar una sociedad con justicia social. Este es el marco general a partir del cual se configuran las dinámicas y los conflictos que se han planteado en el sistema económico-político chileno.

Independientemente de los enfoques sistémicos que se han popularizado a partir de los Índices de Competitividad Internacional, de los trabajos de la CEPAL y otros organismos, hay bastante consenso de que existen algunas variables de políticas económicas que inciden directamente en la capacidad exportadora de un país: el tipo de cambio real, los salarios reales y los niveles de productividad. En las primeras fases del desarrollo exportador, las políticas económicas suelen privilegiar un tipo de cambio real alto y un salario real bajo. Es lo que algunos han llamado “competitividad espúrea”, por cuanto se basa en una disminución del poder de compra de los salarios. Dicha competitividad tiene algunas debilidades, no sólo sociales, sino incluso comerciales, ya que da una base para represalias en el exterior en términos de lo que se denomina un *dumping* social.

En fases más avanzadas del desarrollo exportador esa tendencia suele revertirse, ya que el propio éxito exportador contribuye a una caída del tipo de cambio real y a un aumento de los salarios reales. De no aumentar la productividad, la rentabilidad de las exportaciones se vería afectada negativamente. De ahí que en estas fases, el aumento de la productividad sea crucial. Sin embargo, este último hecho es el resultado de la incorporación de nuevas tecnologías y del crecimiento de la inversión, ambas decisiones que requieren horizontes de largo plazo.

Una alternativa que le permite a algunos países escapar de este dilema es basar las exportaciones en recursos naturales de alta calidad y rendimiento. Aun con poca inversión y tecnología estos recursos pueden permitir exportaciones dinámicas si las combinaciones de tipo de cambio real y salarios no son las más favorables. Pero esta opción también sufre de debilidades, desde el punto de vista de la sustentabilidad del desarrollo, y también desde la dinámica de los mercados internacionales de materias primas, tema ampliamente tratado en la literatura económica latinoamericana.

La estrategia nacional de desarrollo económico exportador de Chile pasó por estas dos fases clásicas entre los años ochenta y noventa. En la segunda mitad de los ochenta, y todavía bajo el régimen de la dictadura militar chilena, gracias a un tipo de cambio real muy alto (condición necesaria para la recuperación después de la crisis de la deuda externa) y salarios reales deprimidos, además de precios relativamente altos para las exportaciones chilenas en los mercados internacionales, se logró un acelerado crecimiento exportador a nivel nacional.

Por otra parte, la disponibilidad de variados recursos naturales permitió generar importantes ingresos económicos, que provenían de la renta resultante de la explotación de los mismos. La rentabilidad de las exportaciones fue extraordinariamente atractiva, lo que estimuló la entrada de grandes, medianos y pequeños empresarios, y de inversionistas extranjeros.

En el plano de la tecnología, la creación de la Fundación Chile, institución público-privada para la introducción de nuevas tecnologías, a mediados de los años setenta, contribuyó a abrir nuevas oportunidades de negocios exportadores en base al aumento de la productividad.

En los años noventa, en cambio, se revierte la tendencia de la relación tipo de cambio/salario, en un sentido negativo para la rentabilidad de las exportaciones. El peso chileno se apreció considerablemente, gracias al alto crecimiento de las exportaciones y a la abundancia de los flujos de capitales externos, estimulados por las favorables expectativas respecto de la economía chilena y por la política monetaria de tasas de interés relativamente altas. El salario real promedio creció a ritmos entre 4% y 5% anual en la primera mitad del período. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones continuó a su alto ritmo, aunque más concentrado en las grandes empresas<sup>1</sup>.

En este contexto macroeconómico general, surge el desarrollo de la salmonicultura, que ha cambiado estructuralmente la economía regional de Llanquihue-Chiloé.

## **LAS CONDICIONES INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO DE LA SALMONICULTURA**

Desde los años ochenta emerge, a nivel internacional, un mercado muy dinámico para los productos del mar. Ello se explica principalmente por la creciente conciencia entre los consumidores de los países desarrollados acerca de la calidad de las dietas alimentarias, que induce a una sustitución de carnes rojas por carnes blancas. Por otro lado, los cambios tecnológicos permiten desarrollar en gran escala el cultivo de especies marinas, entre ellas el salmón del Atlántico. A los países tradicionalmente pesqueros, como Noruega, que habían sido pioneros en estas prácticas, comienzan a sumarse otros países, entre ellos Chile.

El rápido crecimiento de las exportaciones chilenas de salmón obligó a las empresas a insertarse en las cadenas globales de comer-

<sup>1</sup> A fines de los años noventa y como producto de las sucesivas crisis internacionales que han ocurrido desde entonces esas condiciones se revirtieron. Cayeron los precios de exportación, se produjo una merma de las inversiones extranjeras, se relajó la política monetaria para permitir una baja sustancial de la tasa de interés real y se desreguló el mercado cambiario que facilitó la depreciación del peso chileno. Pero la economía entró en una fase de lento crecimiento, con una demanda deprimida que no logra reactivarse.

cialización, en las cuales, a diferencia de las cadenas controladas por empresas productoras, el dominio lo ejercen las empresas comercializadoras. Estas desarrollan sus ventajas competitivas en base a su capacidad de distribución y deja a las empresas productoras en una situación muy dependiente de las decisiones de las comercializadoras. Sin embargo, es también una fuente de capacidad negociadora frente a las eventuales políticas proteccionistas de los países importadores, por cuanto se generan intereses locales dispuestos a hacer alianzas con los exportadores chilenos a fin de evitar esos intentos proteccionistas.

Esta característica del mercado internacional pone en evidencia que la capacidad exportadora no depende solamente de las ventajas competitivas para la producción, sino –de un modo muy especial– para la comercialización, requiriéndose el desarrollo de nuevas estrategias de ventas, la comprensión de las dinámicas de los mercados –especialmente del norteamericano– y de la evolución de las preferencias de los consumidores finales.

### **LAS CONDICIONES TERRITORIALES PARA LA COMPETITIVIDAD**

El desarrollo de la salmonicultura en Llanquihue-Chiloé ilustra los vínculos directos que se pueden establecer entre la globalización y un territorio específico. Los territorios de las provincias de Llanquihue-Chiloé se convirtieron rápidamente en centros focales de las estrategias empresariales e inversionistas nacionales e internacionales en este rubro.

Las condiciones locales eran ideales para maximizar la rentabilidad: una excelente dotación de los recursos naturales necesarios (un medio marino protegido por tierras circundantes, temperaturas y calidad de las aguas óptimas, mano de obra abundante y barata). El desarrollo dinámico de la pesca tradicional de especies nativas fue sustituido posteriormente por el desarrollo industrializado del cultivo del salmón.

Este desarrollo industrial se ha caracterizado por un proceso inversionista con fuerte innovación tecnológica y por el desarrollo de centros tecnológicos especializados, universidades y una red de infraestructura y de empresas de suministro que configuran un sistema integrado de producción, de tipo *cluster*.

En las percepciones subjetivas de la población local claramente aparece reflejada la ambigüedad. Se reconoce que el desarrollo de la industria de la salmonicultura ha contribuido a crear nuevas y mejores oportunidades de empleos y remuneraciones y, sobre esta base, no quisieran verla afectada. Pero también se percibe que esas oportunidades tienen costos culturales, sociales y ambientales. Un ejemplo paradigmático de la ambigüedad de percepciones de la población local dan las reacciones frente al proyecto de construcción de un puente a la isla de Chiloé. Se aprecian los beneficios económicos que podría

significar, pero se temen también las consecuencias culturales y sociales que podrían afectar un patrimonio histórico muy valorado por la población local.

Como en todo proceso de modernización, el desarrollo económico de la región estuvo acompañado por nuevas tensiones: en lo cultural, la disrupción de un modo de vida tradicional de la población local, caracterizado por la realización de actividades productivas de autosubsistencia y/o venta informal de productos agrícolas, del mar y artesanales, y la subsecuente incorporación de esa población al trabajo asalariado y a la disciplina laboral de la industria; en lo económico, lo anterior ha tenido efectos compensadores usuales en estas situaciones, como nuevas oportunidades de trabajo, mejores remuneraciones que las del mercado local tradicional, y posibilidades de diversificar el consumo; en lo social los costos están asociados al decaimiento del trabajo tradicional, en particular, la pesca artesanal, que se ha visto afectada por el agotamiento de especies nativas y por la competencia por los espacios del borde costero, que tienden a ser copados por las empresas de alta capacidad de inversión.

## **EL PROBLEMA DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN LA REGIÓN**

Un crecimiento económico tan intenso de una actividad basada en los recursos naturales no puede sino generar importantes focos de tensiones ambientales. En el caso de la salmonicultura son muchos los efectos en este ámbito, y ellos han sido mencionados anteriormente. Podrían diferenciarse dos grandes categorías de efectos: aquellos que afectan las aguas marinas y de los lagos, y aquellos que inciden en tierra y, en particular, en el borde costero. Estas categorías tienen distinta importancia, según se trate de los actores sociales involucrados y de los plazos en los cuales se manifiestan.

En el caso de las aguas, los efectos se manifiestan a largo plazo y son más difíciles de detectar. Para la población local pueden ser de menor relevancia, toda vez que su identificación supone análisis científicos muy especializados. En cambio, aquellas organizaciones capaces de evaluar esos efectos pueden ejercer una presión más directa, ya sea por mayor información o por medidas regulatorias ambientales. En este caso, se incluyen también las organizaciones gubernamentales que tienen una responsabilidad directa.

Las empresas del sector también son parte interesada en el conflicto ambiental, no solo por los costos que significa la introducción de tecnologías limpias, sino porque la contaminación de las aguas afecta negativamente su propia productividad. En efecto, se trata de una actividad que debe realizarse en aguas limpias. En las primeras etapas, las

estrategias empresariales consistieron en desplazarse a sitios vírgenes, a medida que aumentaba la contaminación local. Esto contribuyó a una demanda artificial por concesiones de aguas con el objeto de asegurarse suficiente disponibilidad de sitios limpios. Sin embargo, las regulaciones ambientales, la presión pública y una conciencia de sus intereses a largo plazo han inducido a las empresas más grandes a una autorregulación y un control tecnológico. Con todo, subsisten empresas, probablemente de menor capacidad económica, que persisten en sus prácticas contaminantes.

Otros sectores empresariales, como el sector del turismo, se ven afectados a más corto plazo, en la medida que las instalaciones de la salmonicultura inciden sobre la calidad del paisaje o en la calidad de las aguas para fines de recreación.

Aun más relevantes para la población local son los efectos sobre el borde costero, porque estos se manifiestan en el corto plazo en la forma de un cierre de oportunidades de trabajo o, alternativamente, de un costo económico muy alto para la mayoría de la población. De aquí surgen los principales focos de tensión entre los pescadores artesanales y las autoridades públicas.

## LA DIMENSIÓN AMBIENTAL INTERNACIONAL

La introducción de estas nuevas tecnologías en Chile permitió un rápido crecimiento de las exportaciones de salmones cultivados que inundó los mercados y afectó negativamente los precios hacia fines de los años noventa. La reacción de los productores de los países desarrollados, norteamericanos y europeos, se tradujo en estrategias defensivas que buscaron presionar a sus gobiernos para imponer restricciones comerciales, sobretasas arancelarias e, inclusive, *boycots* en base a acusaciones de supuesto *dumping*.

Ello ha obligado al gobierno y al sector privado chileno a desplegar una estrategia comercial defensiva, que fortaleció la capacidad negociadora y diplomática, por una parte, y una argumentación económica y jurídica, por parte del sector privado, que tendía a reconocer las diferencias entre una acción de disminución artificial de los costos de producción y la realidad de un país en desarrollo que no goza de los mismos estándares ambientales y sociales que los países de más alto ingreso. La mayoría de las acusaciones de *dumping* no han sido probadas, pero ello no ha sido obstáculo para que los intereses corporativos de los países importadores del norte desarrollaran nuevas estrategias de comercialización basadas en la desacreditación ambiental de las exportaciones chilenas.

Estos episodios ilustran crudamente cómo el discurso por el libre comercio, largamente sustentado por la ortodoxia económica y por los

organismos financieros multilaterales, es rechazado por los intereses corporativos de los países del norte cuando la competencia de los países en desarrollo llega hasta sus propios mercados. El Gobierno de Chile, que ha concretado diversos acuerdos de libre comercio, entre ellos con Canadá, rechazó en este último caso la imposición de los estándares ambientales canadienses, pero se comprometió a que los estándares nacionales serían exigibles, sobre todo tratándose de exportaciones con efectos ambientales.

### **EL CONFLICTO AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL**

Con la transición democrática de los años noventa emergió con fuerza en Chile el tema ambiental como parte de la agenda pública. Los altos índices de crecimiento económico y la rápida expansión de algunas ciudades, en particular de Santiago de Chile, contribuyeron a intensificar los efectos contaminantes del crecimiento. Aunque estos efectos no eran nuevos, ya que hay antecedentes de situaciones ambientales críticas en diversas zonas del país desde hace muchos años (por ejemplo, la acumulación de relaves de la gran minería del cobre y la ruina de algunos territorios adyacentes), las nuevas condiciones económicas y políticas permitieron que el tema adquiriera preeminencia en la agenda nacional.

Pero, al mismo tiempo y en forma inevitable, se planteó el conflicto de intereses. El control de la contaminación y depredación suponía algunas formas de regulación e imposición de costos, que han sido resistidas por los agentes afectados. Al tratarse de industrias intensivas en recursos naturales, como las forestales, las pesqueras y las eléctricas, emergió el argumento del sector privado de que regulaciones excesivas podrían afectar las inversiones y, por lo tanto, el crecimiento futuro y del empleo.

Para los gobiernos, el crecimiento ha sido un objetivo de primera prioridad, lo cual les ha creado un conflicto de difícil manejo, al tener que definir una política. La salida ha sido una política de compromiso, la cual asume en el discurso la necesidad de conciliar los objetivos de la competitividad y la protección ambiental, pero que en las decisiones prácticas ha tendido a privilegiar el objetivo del crecimiento.

Este conflicto ha estimulado el desarrollo de un movimiento ambientalista, formado principalmente por organizaciones no gubernamentales y por algunos líderes de opinión, que han desplegado un trabajo sistemático de información, denuncia y movilización frente a situaciones concretas y frente a lo que se considera un modelo de desarrollo depredatorio.

### **LA INSTITUCIONALIDAD NACIONAL**

Con todo, el desarrollo institucional de los años noventa muestra progresos importantes respecto del estado de situación previo. En el ám-

bito ambiental se formula una legislación ambiental comprensiva, con carácter de ley marco, en la cual se inscribe un nuevo aparato público de regulación ambiental. Esta institucionalidad ha sido acompañada de una reglamentación y de legislaciones sectoriales específicas, que se refieren tanto a la explotación productiva basada en recursos naturales, como al ordenamiento territorial y derechos de uso de bienes comunes. Pero esta institucionalidad adolece de varias limitaciones, como una insuficiente fuerza política (la principal agencia pública encargada de la política ambiental está subordinada a los ministerios sectoriales, con lo cual se generan conflictos de intereses al interior del sector público), de recursos para disponer de la adecuada capacidad técnica y, sobre todo, presenta dificultades de fiscalización, control y sanción. Abundan las situaciones en que la institucionalidad es violada con impunidad. Estas limitaciones no deben ocultar el hecho de que en todo caso los años noventa muestran un progreso notable en cuanto al desarrollo de una política y una institucionalidad ambientales.

Emerge como un tema central para una agenda de reformas, la necesidad de volver a situar el papel regulador del Estado. El problema principal que debe abordarse es la debilidad institucional y agencial del Estado en el campo ambiental. La institucionalidad pública carece de la capacidad de fiscalización necesaria para implementar el cumplimiento de las normativas, y todavía hay casos de instituciones que carecen de una base legal mínima. Los cambios suponen nuevas prioridades políticas, tanto para la toma de decisiones como para la asignación de recursos. Resulta también importante la falencia del Estado en materia de información y capacidad de monitoreo científico. Se requiere, por lo tanto, una mayor cooperación entre el Estado y el sistema científico y tecnológico, nacional y regional, para adecuar las capacidades a los retos que impone el desarrollo sustentable.

### **LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL**

Pueden formularse comentarios similares a los anteriores en relación a la institucionalidad regional. Un progreso importante respecto del estado anterior ha sido la constitución de los gobiernos regionales, que van más allá de la figura tradicional del intendente como representante del presidente de la República. Los gobiernos regionales incorporan equipos técnicos de apoyo y algunas formas –limitadas– de representación local.

En segundo lugar, un mecanismo de descentralización de la inversión pública ha permitido que una proporción creciente de esta pueda ser decidida y asignada por las propias regiones. Aunque también se trata de una “descentralización condicionada” en cuanto en la práctica los ministerios sectoriales del nivel central pueden ejercer influencia y sesgos en las decisiones regionales, se ha desarrollado una institucionalidad y



un aprendizaje en la gestión de la inversión que resultan una buena base para avances posteriores hacia una descentralización más real.

En tercer lugar, está también en desarrollo una institucionalidad para la gestión del borde costero, tema de gran relevancia para la salmónica y para las actividades artesanales de la región. La competencia por los usos del borde costero entre la población local, las empresas de cultivo del salmón y otras actividades industriales y de servicios ha desatado situaciones *de facto*, mercados informales, abusos y monopolización de territorios, que requieren un ordenamiento y una regulación.

Con todo, existe una frustración en las regiones con la política de descentralización. Se acusa el sostenimiento del centralismo en las decisiones fundamentales, la descoordinación de las autoridades públicas locales y la deficiente calidad de la política local. La descentralización regional aparece como otro tema central en la agenda de reforma del Estado.

### **INSTITUCIONALIDAD DE APOYO PARA LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL**

En forma consecuente con la prioridad estratégica del desarrollo exportador, el Estado y el sector privado chilenos han desarrollado una institucionalidad de apoyo a ese objetivo. Se pueden identificar tres principales ámbitos de acción.

En primer lugar, una política comercial de apertura negociada. Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se han negociado acuerdos de libre comercio y de asociación con diversos países y bloques regionales. En este marco, el acuerdo de asociación con el MERCOSUR ha sido de gran significación política, aunque en términos comerciales tiene una serie de debilidades bien conocidas. Otro de los objetivos más relevantes de esta política, fue lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos para integrar el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) se ha postergado por las dificultades del gobierno norteamericano para obtener las facultades necesarias para negociar. Sin embargo, estas dificultades fueron resueltas a principios del año 2002, cuando el gobierno de George W. Bush obtuvo la autorización para negociar. Se manifiesta aquí la oposición de los intereses corporativos de ese país, que argumentan una competencia supuestamente desleal desde países con menores niveles de salarios reales (en 2003 Chile firmó el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos). En contraposición, a fines del 2002 el Gobierno de Chile firmó un acuerdo de asociación con la Unión Europea, que es considerado de la mayor importancia no solamente para el desarrollo de las exportaciones chilenas, sino también para la cooperación social, política, tecnológica y cultural.

En segundo lugar, el Estado dispone de una agencia pública de fomento a las exportaciones (ProChile) cuyo objetivo es la identificación de los nichos de mercados en el exterior y las condiciones que deben cumplir los exportadores para acceder a los mismos. Esta agencia ha sido de especial relevancia para los pequeños y medianos empresarios exportadores.

En tercer lugar, durante los años noventa se ha desarrollado una institucionalidad para el fomento productivo, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, la cual asigna recursos y asistencia técnica para el aumento de la productividad de ese sector.

Por último, una estrecha relación de colaboración para fines exportadores se ha desarrollado entre el Estado y el sector privado, que en el caso de las acusaciones de *dumping* a las exportaciones de salmones se ha revelado eficaz, ya que ha permitido coordinar acciones diplomáticas simultáneas a las acciones legales en defensa de los mercados conquistados por las empresas chilenas.

Como conclusión final, se puede plantear que el caso estudiado demuestra con claridad algunos rasgos centrales del modelo de desarrollo capitalista que se ha implantado en Chile. En primer lugar, el despliegue de los mercados ante oportunidades atractivas de rentabilidad basada en recursos naturales de alta calidad muestra una fuerza difícil de resistir. En segundo lugar, en la explotación de esas oportunidades se produce una transformación en el carácter de las empresas: de una fase inicial, artesanal y de pequeña escala, se pasa a etapas de mediana y luego de gran escala, incluso de dimensiones transnacionales. En tercer lugar, esta transformación productiva y empresarial es conducida por la fuerza de un mercado globalizado, estimulado por las preferencias de los consumidores y las cadenas comercializadoras de los países industriales avanzados, y por los cambios tecnológicos, originados en esos mismos países y transferidos a un país en desarrollo. En cuarto lugar, las políticas públicas son decisivas en la creación de esas oportunidades de inversión. Esto se refiere tanto a las políticas macroeconómicas, como a las comerciales y de desarrollo productivo. En quinto lugar, el crecimiento económico acelerado que emerge provoca dos grandes tipos de efectos disruptivos: una transformación social y cultural en un territorio escasamente poblado y muy marginado de los grandes centros económicos y políticos, con cambios valóricos y en las prácticas sociales, e impactos ambientales significativos que generan riesgos a la biodiversidad y alteran los equilibrios económico-sociales del territorio. En sexto lugar, el desarrollo concreto que tenga el territorio depende de las posturas estratégicas que asuman los diversos actores involucrados: el Estado central, al definir la institucionalidad reguladora, tanto ambiental como social, y determinar su capacidad de implementación; las empresas, que dependen de sus horizontes temporales, la evaluación

que hagan de los efectos que los impactos ambientales puedan tener en su propia productividad a largo plazo y sus decisiones tecnológicas; los actores de la sociedad civil, que incluye a la población local afectada, asociaciones laborales, organizaciones ambientalistas, universidades y centros científicos y tecnológicos.

Con todo, la mayor complejidad del proceso está en la ambigüedad que permea a todos los actores más significativos, en cuanto a que los conflictos de interés se dan incluso al interior de cada uno. En el caso concreto de la región de Llanquihue-Chiloé, hasta el momento parece haber predominado la opción por el crecimiento económico acelerado, que ha sido fuente de nuevos empleos y oportunidades para la población local, y por políticas públicas de mitigación parcial de los impactos ambientales, para las cuales subsisten severos interrogantes respecto de su evolución a largo plazo.