

PK-ARK-440 7-2-90

# TERRITORIO, ESTADO Y SOCIEDAD:

## REFLEXIONES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN CHILE.

SERGIO BOISIER



**C  
EAL**  
Centro de  
Estudios y  
Asistencia  
Legislativa

Universidad  
Católica  
de Valparaíso

pehuén



Sergio Boisier Etcheverry nació en Chile en 1939. Se formó como economista en la Universidad de Chile y realizó sus estudios de grado en el Departamento de Ciencia Regional de la Universidad de Pennsylvania, USA. Ha ejercido la docencia en las Universidades de Chile, Católica de Chile y Central de Santiago en temas de desarrollo regional.

Actualmente es coordinador del Área de Planificación y Política Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), un organismo de las Naciones Unidas. Allí también se desempeña como director y profesor de los cursos internacionales sobre planificación regional.

Anteriormente se desempeñó como jefe de Planificación Regional en la Oficina de Planificación Nacional de Chile y como experto de las Naciones Unidas en Argentina, Brasil y Panamá.

Sus publicaciones principales incluyen libros como *Diseño de planes regionales* (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976), *Experiencias de planificación regional en América Latina* (en colaboración, ILPES/SJAP, Santiago de Chile, 1981), *Técnicas de análisis regional con información limitada* (ILPES, 1978, Santiago de Chile), *Política económica, organización social y desarrollo regional* (ILPES, 1982, Santiago de Chile), *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional* (ILPES, 1987, Santiago de Chile), como asimismo numerosos artículos publicados en libros y revistas especializadas en América Latina, Europa y Asia.

**Territorio, Estado y sociedad:  
Reflexiones sobre descentralización  
y desarrollo regional en Chile**

Esta publicación ha sido posible gracias al convenio de la United States Agency for International Development, N°LAC-0777-A-00-9022-00 con The Research Foundation of State University of New York y la Universidad Católica de Valparaíso.

Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, 1990  
Universidad Católica de Valparaíso

© Sergio Boisier, 1990  
© Pehuén Editores, 1990  
María Luisa Santander 537  
Inscripción 76563  
ISBN 956-16-02317

Diseño portada: Marcela López  
Diseño de páginas: Patricio Andrade

Primera edición, diciembre 1990.  
Impreso en los talleres de  
Imprenta Alborada  
Santa Rosa 2668, Santiago.

Impreso en Chile / Printed in Chile

**SERGIO BOISIER**

**Territorio, estado y sociedad:  
Reflexiones sobre descentralización  
y desarrollo regional en Chile**

"Casi sin darse cuenta, Cifuentes se transformó en el centro de un movimiento localista, que al comienzo se centraba en la promoción y afianzamiento de la Comuna de Coelemu, cosa que se manifestaría en un digno edificio municipal, en buenas escuelas, en calles bien trazadas y firmes, en una buena Plaza de Armas, en buenas instalaciones de correo, telégrafo y registro civil, en agencia de la Caja Nacional de Ahorros, en la esperanza próxima de servicios básicos: electricidad, agua potable y alcantarillado; y en el sueño de contar algún día con Liceo, Hospital y un equipo de fútbol en la liga regional".

"Señores, basta ya de prepotencia penquista, basta ya de cantos de sirena chillanejos; ya tenemos más que suficiente con el centralismo impersonal santiaguino. Señores, con serena responsabilidad, anclado en la historia y con la mirada confiada en el futuro, me atrevo por fin, a declarar lo que por años he llevado oculto en mi corazón: Coelemu está maduro para convertirse en provincia, la Provincia de Coelemu, capital Coelemu"

"Nuestra causa no prospera porque la provincialización, lamentablemente, no significa nada. Amigos, Coelemu nació para un destino más alto". Meneses había entendido y se adelantó a levantar su copa y a decir "viva la República de Coelemu" y dirigiéndose a Cifuentes le dijo, emocionado, "así se genera la grandeza, así se habla, Señor Presidente".

## Prefacio

*Fue un placer recibir y también aceptar la invitación para escribir un prefacio para este libro sobre descentralización, primero porque Sergio Boisier es un antiguo amigo y segundo, porque compartimos un fuerte interés en el tema de este libro. Habiendo comenzado ambos desde el campo de la Economía y teniendo los dos un interés en el problema del desarrollo regional, hemos llegado paralelamente a la conclusión de que las formas de organización del Estado y de la empresa son parte de este problema.*

*La relación entre la organización del Estado y el desarrollo regional se aprecia fácilmente al considerar, por ejemplo, que ciertas empresas requieren para ingresar exitosamente al mercado de formas específicas de infraestructura que deben ser provistas por el Estado. Un Estado fuertemente centralizado, tal como lo indica la experiencia, colocará los recursos necesarios para este propósito de una manera menos fácil a una región periférica que lo que lo haría un Estado descentralizado.*

*Supóngase que el Estado fuese descentralizado y que en todas las regiones se construyera la infraestructura específica requerida por las empresas. Es muy probable que no todas las empresas sobrevivirían a la competencia que se desataría entre ellas. La inversión en infraestructura en algunas regiones se perdería*

*en consecuencia. Debido a esto algunos autores argumentan que la probabilidad de una ineficiente asignación de recursos es probablemente mayor en un sistema descentralizado que en uno centralizado. Esta afirmación presume, sin embargo, que el Estado centralizado estaría en una mejor posición que el Estado descentralizado para evaluar la factibilidad de estas inversiones. La veracidad de este supuesto, no obstante, debe ser demostrada.*

*Otro argumento en contra de la descentralización es del siguiente tipo. Durante el último siglo, los cambios en la tecnología de la producción y del transporte han contribuido de diversas maneras a modificar la escala de producción y la extensión territorial de los mercados. En tanto que en el pasado los empresarios competían entre sí en lo que ahora se consideran como mercados regionales, actualmente ellos compiten en mercados nacionales e internacionales, debido en parte a su integración física. Teniendo en cuenta el papel del Estado en la prevención de conflictos entre sus ciudadanos y en la provisión de mecanismos de resolución de conflictos, el Estado debe funcionar en aquellos niveles en donde pueden surgir varios de estos conflictos. Más específicamente, el Estado debe evitar crear externalidades, esto es, no debe tomar decisiones sin involucrar a aquéllos que serán afectados por ellas. Puesto que las empresas hoy funcionan virtualmente todas dentro del espacio nacional, el Estado no se debería descentralizar, para no perder su capacidad de evitar o resolver los conflictos entre ellas.*

*Hay al menos dos críticas que se pueden levantar frente a este argumento. La primera es que obviamente todavía hay muchas empresas que no funcionan en el espacio nacional: comercio al detalle, mayoreo, industria de pequeña escala, contratistas, industria de material de construcción, etc. Para éstas el argumento anterior es completamente irrelevante. Además, hay que hacer notar que se parte del supuesto de que las regiones deberían ser iguales entre sí, al menos en términos de las condiciones prevalecientes de oferta y demanda y en términos del acceso a las autoridades del Estado central. De particular relevancia es este último aspecto, puesto que aclara que hay un segundo supuesto implícito, cual es que las asignaciones gubernamentales se harían sin considerar los aspectos políticos que están envueltos en la asignación de recursos y en la posición relativa de los varios grupos regionales interesados en estas decisiones. Un profundo ataque a este tipo de supuestos es uno de los temas que Boisier desarrolla en este libro.*

*Hay una segunda cuestión sobresaliente: la justicia social.*

*El grado al cual ésta se alcanza deriva de los valores que inspiran la acción política, y el papel del Estado en este sentido estará determinado por el nivel de*

*solidaridad de los ciudadanos del país y de los líderes políticos. Se trata de algo de fundamental importancia toda vez que se discute el problema del desarrollo regional ya que se refiere a la habilidad del Estado central para ayudar a establecer una distribución más equilibrada del ingreso entre las regiones. El Estado puede lograrlo asignando gastos a las regiones de ingresos más bajos en cantidades mayores que los ingresos que recolecta ahí mismo. Es claro que pensar en estos términos implica considerar un cierto grado de centralización. Si bien es un abogado de la descentralización, Boisier también habla a favor de este tipo de centralización. Pudiese parecer que existe algo de inconsistencia en su pensamiento sobre este aspecto. No es ése el caso sin embargo.*

*Sea que hablemos de centralización o de descentralización, la organización es siempre instrumental en relación a un determinado propósito. El propósito de Boisier es llegar a una distribución más equitativa de los ingresos regionales y para ello señala cómo la organización del Estado influencia la puesta en valor de los potenciales para el desarrollo regional. Su libro trata en consecuencia del balance de poder de los varios niveles de gobierno en favor del desarrollo regional. Lo considero una importante contribución al pensamiento sobre esta materia, no sólo para Chile, sino también para otros países en América Latina.*

*Jos Hilhorst  
Instituto de Estudios Sociales  
La Haya*

# Previous Page Blank

## Introducción

Se ha dicho simultáneamente tanto que la "democracia ofrece una oportunidad a la descentralización" como que, la "descentralización ofrece una oportunidad a la democracia". Esta última expresión fue utilizada en 1989 por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) de Venezuela en tanto que por coincidencia, en el mismo momento, utilicé la primera en un artículo periodístico publicado por el diario *El Sur*, de Concepción (Chile).

Ambas lecturas parecen igualmente verdaderas, pero es indiscutible que en el Chile de comienzos de los años noventa, es la renaciente democracia la que ofrece una oportunidad única en la historia nacional para avanzar en el camino de la transformación de una sociedad y de un Estado tradicionalmente muy centralizado, a una sociedad y a un Estado descentralizado y necesariamente más democrático.

Se ha dicho y escrito hasta la saciedad que Chile constituye un arquetipo de una sociedad cultural y políticamente centralizada en grado extremo. Chile nació –como Nación– con la impronta de una elevada centralización heredada tanto de las particulares condiciones en que se dio entre nosotros la conquista española como de una tradición de gobierno traspasada de Francia a España y de España a América Latina.

La primera parte del título del libro contiene un ordenamiento de conceptos que no es arbitrario. En Chile, fue el territorio y su particular forma, estructura y ocupación pre-hispánica, un elemento clave en relación al *tipo* de Estado que se estableció con el fin de ejercer la soberanía. A su vez, la sociedad política, de la cual el Estado es el elemento definitorio, modeló a la sociedad civil a su imagen y semejanza.

Algunos cientistas sociales han establecido una clara cadena de causalidad entre la conformación del Estado nacional, los efectos espaciales del régimen político, el desarrollo espacial de la sociedad política y los efectos del patrón espacial del sistema político sobre la sociedad civil. No es fácil entender la notable persistencia del centralismo sin referencia a estos antecedentes.

La centralización, como cualquier modelo de organización social, tiene méritos y desméritos en cada momento histórico y genera en consecuencia actitudes a favor y en contra.

Históricamente no han faltado en Chile ni estadistas favorables a la descentralización ni iniciativas políticas en torno a ella. Desde el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818, se pueden anotar acontecimientos políticos en 1825, 1826, 1850, 1859, 1889, 1925, 1960, 1968, 1974, 1980 y 1987 que representan diferentes intentos, de distinto origen y naturaleza, muchos de ellos fallidos, para introducir cambios en el modelo político centralizado de Chile.

Es muy interesante reproducir –cien años después– parte del discurso del Presidente Balmaceda al inaugurar el Viaducto del Malleco, monumental obra de ingeniería de la época:

"Desde antes que llegara a la Moneda veníamos pidiendo la descentralización del Gobierno de Chile. Yo he procurado la descentralización política y administrativa para la descentralización que inicié como ministro y que he consumado. Yo he derramado los tesoros de Chile, en todo Chile y he concluido con aquella política económica según la cual el centro era el principio y el fin, el todo, y las extremidades de la República, regiones tributarias de la capital y sus alrededores".

Como acertadamente señalase un distinguido abogado interesado en estas cuestiones: "Después de cien años la situación es similar. Las regiones siguen siendo tributarias de la capital de la República; hoy Chile tiene doce co-

lonias y una capital colonial"

La historia contemporánea y más reciente en relación a intentos de poner en práctica políticas de descentralización y de desarrollo regional (en buena medida, las dos caras de una misma medalla) registra conocidos hitos en las Administraciones de Alessandri (reestructuración del Ministerio de Economía y de la CORFO en 1960), de Frei (creación de la Oficina de Planificación Nacional y proyecto de Reforma Constitucional) y de Pinochet (D.F. Ley 575/74, Constitución de 1980 y L.O. 18605/87).

Si se estudia con objetividad este período de 30 años, es fácil apreciar que la tendencia hacia la descentralización y hacia la orientación social del desarrollo desde el punto de vista geográfico, es indiscutiblemente creciente y continua.

Igualmente y con independencia de la racionalidad última, hay que reconocer que fue el Gobierno Militar el que asumió, *en términos formales*, el compromiso más ambicioso a favor de la descentralización. Pero hay que destacar que tal compromiso no podía ir más allá del plano formal, por lo menos en cuanto dice relación con *una descentralización política*, puesto que como se discute en el texto, hay una contradicción insalvable entre dicha descentralización política y un régimen autoritario, cualquiera sea su ideología. Por ello, era previsible que el esfuerzo del Gobierno Militar llegase, más temprano que tarde, a punta de rieles. Ya en 1984 en declaraciones al diario *El Mercurio* (4-8-84) el miembro de la Junta de Gobierno, general F. Matthei señalaba: "La regionalización se encuentra estancada" ¡A confesión de partes, relevo de pruebas! A pesar de todo sin embargo, el proyecto descentralizador del Gobierno Militar continuó avanzando en términos tanto *funcionales* como *territoriales* hasta llegar a generar un fenómeno extremadamente importante, si se le conduce bien: *una dialéctica descentralizadora*, en la que la *oferta* gubernamental (con todas sus limitaciones y reservas) estimuló la siempre latente *demand*a descentralista (que a veces se confunde con un mero sentimiento anticapitalino) en sectores de la sociedad civil y de la sociedad política.

Es así que en la contienda electoral de diciembre de 1989, los candidatos tanto a la Presidencia de la República como al Parlamento no pudieron eludir formular planteamientos acerca de la descentralización y del desarrollo regional y local. El tema ocupó un lugar destacado en las bases programáticas de todos los candidatos y ello puede atribuirse directamente a este proceso dialéctico y en particular al cuestionamiento público acerca de la

legitimidad de la búsqueda representación territorial por parte de un gran número de candidatos "cupulares" y "capitalinos".

Por primera vez en la historia política de Chile, lo que en un lenguaje clásico marxista se denominaría la *cuestión* regional, logra un espacio relativamente significativo en el *discurso* político chileno. Es posible que a mediano plazo, el camino hacia la Presidencia de la República pase por el puente de la descentralización. El político que haga la descentralización en Chile tendrá enormes posibilidades de encabezar el Estado (o el Gobierno, si se modifica el régimen político). Esto comienza a ser percibido en algunos sectores de la vida política nacional.

Resta todavía sin embargo traducir ese discurso en acciones de gobierno y es con respecto a este paso que se abre un amplio abanico de dudas e interrogantes.

Pareciera, si se juzga por las actitudes inmediatas del nuevo Gobierno, que en el proceso dialéctico aludido, la iniciativa descentralizadora tendría que radicar ahora en la sociedad política (la actuación legislativa de los partidos políticos) en primer lugar y en la sociedad civil (en organizaciones como CORCHILE, universidades, agrupaciones gremiales y sindicales, etc.) en segundo.

Esta situación puede ser sumamente positiva, porque si bien la descentralización es siempre un *acto* de voluntarismo político del Gobierno o del Parlamento, la descentralización como *proceso* tiene o presupone profundas raíces sociales y es siempre un movimiento colectivo de reivindicación.

Los cambios políticos y sociales, cuando son producto, no de rupturas revolucionarias sino de procesos evolutivos más o menos racionalizados, requieren del apoyo de distintas fuerzas y grupos sociales, entre ellos, de los intelectuales, de los que hacen de la reflexión y de la pluma, doctrina y espada.

Es considerablemente escasa la literatura técnica chilena sobre descentralización (y desarrollo regional) si se compara con lo que se puede observar en otros países latinoamericanos, aun cuando, con la clara excepción del Perú, el país puede exhibir logros de considerable interés en el contexto latinoamericano. Más atención se ha dado sin duda a la cuestión local (municipal).

Esto puede justificar en parte la pretensión de contribuir –mediante este libro– a llenar ese espacio. Este texto tiene un tema único: la descentralización y el desarrollo regional, pero se adoptan diferentes ángulos para su discusión, desde la teoría a la práctica más inmediata. Si bien el libro es una

totalidad conceptual, cada ensayo puede leerse independientemente, de acuerdo a los intereses del lector. Ello explica las inevitables pero necesarias repeticiones, que se han mantenido intencionadamente.

El Primer Capítulo, *Un marco conceptual para análisis y políticas*, contiene dos ensayos recientes. Uno de ellos discute la vital cuestión de la "construcción social" de las regiones, partiendo de la hipótesis que: en Chile, así como en la mayoría de los países latinoamericanos, las regiones son más una necesaria pero voluntarista creación institucional que realidades sociales y territoriales; de aquí la necesidad de un proceso de construcción de ellas. El segundo ensayo discute la descentralización, poniendo el acento en las confusiones semánticas y conceptuales que se aprecian en el debate de esta cuestión y que pueden llegar a entorpecer seriamente todo proyecto político descentralizador.

El Capítulo Segundo, *Descentralización y desarrollo regional en Chile. Contribuciones socio-políticas*, incluye asimismo dos ensayos, uno intentando aplicar más concretamente a la realidad del país el marco conceptual del capítulo anterior y el otro poniendo en relieve la importancia de la descentralización y del desarrollo regional en el *corpus* doctrinario y político de la Democracia Cristiana, partido eje de la coalición del gobierno de transición democrática y en consecuencia la responsabilidad de tal colectividad en relación a este campo de la política pública.

El Capítulo Tercero, *Estudios sobre desarrollo regional*, tiene, como su título lo indica, un carácter más técnico e incluye cuatro investigaciones de naturaleza principalmente económica sobre cuestiones agregadas de carácter macro o sectorial, de nivel interregional así como de nivel intrarregional.

El Capítulo Cuarto, *Propuestas nacionales sobre descentralización y desarrollo regional*, también está conformado por cuatro secciones que tienen que ver con aspectos estratégicos del desarrollo regional desde el punto de vista nacional.

El Capítulo Quinto, *Propuestas regionales para regiones prioritarias*, asume en los dos ensayos, un carácter más bien específico en referencia las regiones del Bío-Bío, de Valparaíso y Metropolitana.

Todos los ensayos fueron escritos durante los años ochenta, si bien algunos de ellos han sido publicados en 1990. Algunos fueron originalmente escritos con la colaboración de colegas planificadores regionales. Estoy profundamente agradecido por la generosidad de Raúl Mezzano, Iván Silva, Verónica Silva y Luis Lira (en orden cronológico) por permitirme aparecer como autor

único. Parte importante de los posibles méritos de los trabajos corresponde a ellos y la totalidad de los posibles defectos me pertenece.

Estoy también muy agradecido por la paciencia y eficiencia de Margarita Berton, Ana María Galaz y Alicia Verdugo, secretarías del ILPES, quienes durante varios años han descifrado manuscritos y transcrito tediosos cuadros sin perder el sentido del humor. El ILPES ha sido complaciente en proveer las facilidades necesarias y es justo reconocer esto, sin lo cual este libro no podría ver la luz. Desde luego, las opiniones expresadas en este libro son personales y no comprometen en modo alguno a las Naciones Unidas ni al Instituto.

Los ensayos que dan forma a este libro han sido previamente publicados, la mayoría de ellos en libros y revistas, también en periódicos, tal como se indica a continuación.

*Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, en E. Laurelli y A. Rofman (comps.): *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, F. Ebert/Ediciones CEUR, Buenos Aires, 1989 y en OIKOS, N°3, julio-diciembre, 1988, Medellín, Colombia.

"La descentralización: un tema difuso y confuso", en *Revista Interamericana de Planificación*, N°90, Sociedad Interamericana de Planificación, Guatemala, 1990 y Documento 90/05, Serie Ensayos, APPR, ILPES, Santiago de Chile, 1990.

*El pensamiento descentralista de los partidos políticos: un caso de estudio* fue publicado con el título "La Democracia Cristiana y la descentralización: un compromiso doctrinario e histórico", en *Política y Espíritu*, N°385, julio-septiembre, Santiago de Chile, 1989.

"Efectos regionales de la política fiscal en Chile" (con Raúl Mezzano), en S. Boisier: "Política económica, organización social y desarrollo regional". *Cuaderno N°29*, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

"Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional" (con Iván Silva), en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, EURE, N° 34-35, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.

*Región del Bío-Bío: veinte años de política regional*, Documento E/35, Programa de Capacitación ILPES, Santiago de Chile, 1985 y Documento de Tra-

bajo N°108, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago de Chile, 1985.

"Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío" (con Verónica Silva) en F. Alburquerque, C.A. de Mattos y R. Jordán (eds.): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, IEU/ILPES, GEL, Buenos Aires, 1990.

"Justicia y solidaridad regional", artículo publicado por los diarios *La Epoca* de Santiago (19.7.89) y *El Sur* de Concepción (1.8.89).

"Una política económica para la descentralización", en "Poder Comunal y Regional en una Democracia Moderna", *Cuadernos Universitarios N°1* (Serie Seminarios), U. Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile, 1990 y como artículo publicado por el diario *El Sur* de Concepción (19.11.89) con el título de "Recursos para las regiones".

"El FNDR: ¿cómo transformar una alcancía en una caja fuerte?" (con Luis Lira), artículo publicado por el diario *El Sur* de Concepción (18.1.90) bajo el título "Fondos para la Región" y por el diario *La Epoca* de Santiago (4.2.90) bajo el título "Reparos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional".

"Una agenda de trabajo sobre descentralización y desarrollo regional en el gobierno de transición", publicado por el diario *La Epoca*, de Santiago (8.4.90).

"Desafíos básicos de la Quinta Región en Chile", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, EURE, N° 34-35, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.

"Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la Región del Bío-Bío: un binomio para potenciar la calidad de vida", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, EURE, N°46, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1989.

Tengo la esperanza que este trabajo sea de utilidad para todos los interesados en un tema crucial para lograr en Chile una democracia verdadera, que no puede ser sino descentralizada y padezco de un incurable optimismo en el sentido que en el Siglo XXI se leerá en las enciclopedias: *¡Chile, república unitaria, descentralizada!*

Santiago de Chile, 1990.

## CAPITULO I

Un marco conceptual  
para análisis y políticas

Previous Page Blank

# 1. Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos\*

Not found as a finished product in nature, nor solely the creation of human will and fantasy, the region, like its corresponding artifact, the city, is a collective work of art.

L. Mumford

## **Prefacio**

Como bien se ha señalado en numerosas oportunidades, América Latina atraviesa por procesos de cambio que habrán de marcar definitivamente el perfil con que ingresará al Siglo XXI.

Entre otros aspectos centrales "urgidos de modernización" se hallan cuestiones vinculadas al desarrollo de la descentralización, desconcentración, y la regionalización, nuevos modelos de articulación entre el aparato central, el

\* Palimpsesto: Manuscrito antiguo que conserva huellas de una escritura anterior borrada artificialmente. (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, XIX Edición, Espasa-Calpe S.A.) El artículo original "Las regiones como espacios socialmente construidos" fue publicado en el número 35 de la *Revista de la Cepal*, en 1988.

descentralizado y las organizaciones regionales y municipales.

El tema de la descentralización política (territorial) es ciertamente un tema recurrente en la historia de América Latina, que hasta fecha reciente no logra abrirse paso debido, probablemente, al peso de lo que Claudio Véliz llamó "la tradición centralista" de América Latina (Véliz, 1984). Sin embargo, parecen soplar nuevos y más poderosos vientos que como tal vez habría dicho el poeta Vicente Huidobro: "hinchán la proa de la descentralización".

Así por ejemplo, la fecha 2 de marzo de 1988 marca un hito en los esfuerzos descentralizadores de los países latinoamericanos. Ese día, el Presidente del Perú promulga la Ley 24.793 que crea la *Región Grau*, la primera región en América Latina configurada como una entidad territorial con personalidad jurídica de derecho público dotada de autonomía. Puede preverse un fuerte efecto demostración sobre otros países en los cuales la descentralización (territorial) ocupa un lugar importante en el discurso y en el proyecto político.

Como ha sucedido también en otros países, este acto fundacional del Perú genera una situación en la cual "la institucionalidad precede a la regionalidad" en el sentido de una creación, no exenta de justificado voluntarismo, de una nueva estructura societal territorial. Esto plantea un formidable desafío profesional a la planificación regional puesto que muchas de estas nuevas regiones deben ser en verdad construidas tanto política como socialmente. Para utilizar una feliz expresión de un politólogo, en no pocos casos tales regiones son verdaderas creaciones *ex-nihilo*.

La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. ¿Ingeniería social utópica?, ¿difícil, pero inescapable necesidad de una descentralización democrática?

Pero no se crea que este desafío se presenta sólo en los casos en los cuales se establecen nuevas entidades territoriales. Con diferencias más de forma que de fondo, idéntico problema se presenta en los países en los cuales se

decide impulsar la descentralización fortaleciendo las entidades que conforman la división político-administrativa, puesto que el centralismo histórico las ha vaciado de todo contenido político y social real.

En la construcción de un escenario más favorable a la descentralización –como el que comienza a avizorarse en América Latina– confluyen al menos dos fuerzas, una actuando de arriba hacia abajo, incorporada en la propia dinámica de la fase actual de la expansión industrial y otra, que trabaja de abajo hacia arriba y que representa la universal y creciente demanda de las comunidades al interior de la Nación por mayores espacios de auto realización. La posibilidad que ambas fuerzas confluyan en el mismo plano es lo que posibilita la puesta en práctica de proyectos políticos de descentralización y desarrollo regional.

Desde el primer punto de vista, José Luis Curbelo plantea que:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación. En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. *Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista*". (Curbelo, 1986, subrayado nuestro.)

Más adelante Curbelo agrega: "Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis". (*Op. cit.*)

Desde un punto de vista complementario y usando la terminología de

Jürgen Habermas, cabe recordar que el Estado tiene funciones de *acumulación* y de *legitimación*. Dependiendo de la etapa del desarrollo, la función de acumulación puede llevar a diferentes formas de presencia del Estado en el sistema económico: fuerte por ejemplo durante la industrialización primaria y menos importante en la fase actual, en la cual el Estado, para garantizar la acumulación, debe desprenderse de una serie de tareas, dando paso a un Estado cuantitativa y cualitativamente diferente *que requiere autolegitimarse* en su nueva forma, lo que hace a través de la *descentralización*.

En las palabras de Revel-Mouroz : "El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación ..." (Revel-Mouroz, 1987.)

Como fuese planteado en un documento anterior (Boisier: 1987), la descentralización, el desarrollo regional y la planificación concertada constituyen hoy una trilogía inseparable y ello justifica dedicar la sección siguiente a examinar la idea en boga de la "crisis" de la planificación y las posibles oportunidades de reformulación que dicha "crisis" plantea.

### **La crisis de la planificación: entre la cruz y la espada**

Con mucha frecuencia se reitera que la planificación –en cualquiera de sus varias dimensiones– se encuentra en un profundo estado de crisis. Si bien esta afirmación es indudablemente cierta, poco es lo que aporta en términos de descubrir la verdadera naturaleza de la crisis, algo que sin duda ayudaría a superarla.

Usando la forma metafórica sería posible encontrar más de una similitud entre la planificación, latamente considerada y la conquista ibérica del continente americano. Esta aventura de la humanidad fue una saga fundacional prácticamente sin parangón en la historia del hombre y se realizó con la ayuda tanto de la cruz como de la espada.

La *cruz*, es decir una doctrina, la fe católica, trató tal vez infructuosamente de dar un contenido moral, una ética, a la conquista, en particular en relación al tratamiento de la población nativa. La *espada*, es decir el poder político, indispensable expresión de la voluntad de conquista y fundación y requisito básico para canalizar recursos y para modelar la institucionalidad de los nuevos espacios incorporados al poder metropolitano.

La planificación debe ser entendida también como una saga fundacional. Como lo señaló en alguna oportunidad Michel Rocard, por entonces ministro del Plan en Francia, la planificación global no es otra cosa que la organización de la sociedad en el tiempo en tanto que la planificación regional (y el ordenamiento del territorio) no es sino la organización de la sociedad en el espacio. Tiempo y espacio son los ejes definitorios del cuadrante de la actividad humana. Planificar es entonces refundar la sociedad a lo largo de ambos ejes. *Para esto la planificación requiere también de una cruz, es decir, doctrina y una espada, esto es, poder político.*

Si se admite que el hombre es el único ser viviente que es capaz de pensar y de modelar su propio futuro y que esta capacidad deriva de su propio libre albedrío, de su impronta como hombre, habría que concluir que tal capacidad, que se confunde con la idea misma de la planificación, no puede jamás estar en crisis, en cuanto atributo esencial de la persona humana. Lo que sí puede hacer crisis es la cruz, o la espada, o ambas a la vez y tal vez así habría que entender la reiterada crisis de la planificación.

El desafío que enfrenta toda forma de planificación y en este caso la planificación regional es, pues, triple. Hay que construir o reconstruir la doctrina; es necesario ubicar o reubicar su práctica en la estructura de poder y hay que recuperar el sentido humanista de ella.

La reconstrucción doctrinaria debe comenzar desde las fundaciones mismas del edificio teórico del desarrollo regional y para ello será necesario formular una pregunta, básica en todos los ámbitos de las ciencias sociales: ¿dónde está el hombre?, ¿en qué momento de la especulación se borró la idea del hombre como objeto y sujeto del desarrollo?

Recuperada la noción fundamental del hombre como sujeto del desarrollo, será preciso convenir en que el desarrollo regional debe estar al servicio del hombre y no del territorio. De este punto debe partir todo esfuerzo de reconstrucción teórica.

El hombre aristotélico –*animal político*– es también un ser apegado a un espacio vital, de cultivo o de caza –*animal territorial*– que en función de su naturaleza gregaria se organiza en dos entornos: uno, el *entorno social*, de la tribu a la compleja sociedad post-industrial; otro, el *entorno territorial*, de la aldea tribal a la aldea global de McLuhan. El entorno, social o territorial, tiene que ser puesto al servicio de la persona humana y para ello el hombre mismo debe ser capaz de manejarlo o intervenir sobre su entorno.

El entorno territorial presenta varias escalas que mantienen definidas relaciones con la posibilidad que el individuo tiene de intervenir en ellas. La primera es la escala *global*, de nula posibilidad de intervención para el individuo y por lo tanto archivada como una categoría puramente referencial. La segunda es la escala *nacional*, entorno sobre el cual el individuo tiene capacidades indirectas de intervención a través de mecanismos político-electorales. La tercera es la escala *regional*, un entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente "macro" ni completamente "micro", de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos. La cuarta escala es la escala *local*, escenario óptimo para la participación individual, pero de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva. En resumen, la base territorial se desarrolla como uno de los principales intereses sociales a cualquier nivel de agrupamiento y por debajo del nivel nacional este interés se centra en la zona o región.

No obstante su ubicación relativa en esta escala, el entorno regional aparece como un escenario extremadamente complejo (de hecho más complejo que escenarios territoriales superiores, debido a su bajo grado de cerramiento) y por tanto debe ser pensado e intervenido mediante procesos estratégicos. (Matus: 1972.)

Comienza entonces a delinearse la idea de una estrategia (de intervención o de desarrollo regional) como pensamiento y como acción. Para entender claramente el significado de ello, tal vez sea útil recurrir a un símil con el juego de ajedrez.

El jugador que tiene las piezas blancas inicia el juego y en teoría dispone de veinte formas alternativas de apertura. Sin embargo, la experiencia socialmente acumulada con este juego sugiere que del abanico inicial de posibilidades sólo tres o cuatro movimientos son recomendables y en ellos centra su atención el jugador en cuestión. Mentalmente este jugador examina cada una de estas ya reducidas posibilidades y se pregunta acerca de la reacción de su contrincante frente a cada uno de tales posibles movimientos. Nótese que el segundo jugador también dispone de veinte alternativas teóricas para iniciar su juego; en este caso nuevamente la experiencia socializada reduce drásticamente estas alternativas y además este segundo jugador cuenta con una información adicional: la jugada previa de su oponente. Pero todo esto transcurre por el momento sólo en el cerebro del primer jugador, quien comienza así a

construir un verdadero árbol de probabilidades de acción-reacción. En otras palabras, el jugador está construyendo su estrategia, que es simultáneamente una forma *selectiva* de pensamiento (no evalúa todas las alternativas sino sólo unas pocas) y una forma *reactiva* de reacción (para decidir cada movimiento toma en cuenta los movimientos pasados y futuros de su oponente).

Hay que observar que para poder jugar ajedrez se requiere que el jugador conozca un reducido conjunto de *reglas del juego*, por ejemplo, se requiere conocer el tipo de tablero que se usa, el nombre y la disposición de las piezas, las alternativas de movimiento de cada una de ellas y las formas de término del juego. En otras palabras, para jugar (para intervenir) se requiere de una *teoría*.

Esta teoría es invariante con respecto a la realidad. Conocida la teoría, el juego se juega de manera idéntica en cualquier parte.

En el campo ciertamente más complejo de la acción social, la teoría necesaria para estructurar una estrategia de intervención no es invariante con respecto a la realidad, por el contrario, es interdependiente con ella. Es por ello que en el esfuerzo por refundar la doctrina del desarrollo regional no se puede descansar exclusivamente en la readecuación del cuerpo de teorías tradicionales o dominantes, puesto que ellas pueden mostrar una escasa vinculación con el medio societal de los países en desarrollo.

Esto significa que desde el punto de vista de la doctrina será necesario centrar el esfuerzo de reflexión en la inseparable trilogía *realidad-teoría-estrategia*<sup>1</sup>.

Para los efectos que acá interesan, la realidad está representada por:

a) el sistema de relaciones sociales de producción, vale decir, el sistema político y económico;

b) la manifestación histórica, concreta y localizada del sistema, o sea, su estilo, que en las palabras de Graciarena es "en esencia, políticas de desarrollo en acción más las contradicciones y conflictos que, deliberadamente o no, se están produciendo" (Graciarena: 1976);<sup>2</sup>

1. Una excelente discusión de las vinculaciones entre teoría, realidad y estrategias de desarrollo regional en América Latina se encuentra en Helmsing y Uribe-Echeverría (1981) y también, en una perspectiva más general en Friedmann y Weaber (1982) y en Gore (1984), entre otros.

2. Para un análisis sobre las relaciones entre estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional puede consultarse Hilhorst J. (1981).

c) el paradigma dominante de desarrollo regional cuyas características esenciales son su marcado sesgo industrializante, el concomitante sesgo urbanizante y su notoria tendencia centralizadora en el plano de los sistemas decisoriales y administrativos.<sup>3</sup>

Sobre esta última característica conviene señalar que en tanto ella se refiere a las relaciones territoriales de decisión, la centralización está estrechamente asociada a la nefasta separación entre *sujeto* y *objeto* de planificación, la que pudiese tener algún valor como dicotomía analítica en algunos campos de la planificación, pero que introducida en el plano regional no pudo sino alimentar poderosamente las ya fuertes tendencias centralizadoras incorporadas en el paradigma. En esta dicotomía el sujeto fue y es el Estado central y ciertamente centralizado, y el objeto fue y es la región, precisamente considerada como artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político, porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos.

En consecuencia, se requiere una teoría del desarrollo regional (que permita racionalizar la intervención sobre el entorno regional para ponerlo al servicio del hombre) que:

a) reconozca explícitamente la naturaleza del sistema sociopolítico en el cual se inscribe la región, por ejemplo, capaz de reconocer la existencia de una multiplicidad de actores sociales que tienen papeles legítimos que desempeñar aunque puedan en principio ser contradictorios;

b) reconozca la necesidad de coherencia nacional-regional en función del estilo existente y que pueda identificar correctamente los límites de lo posible o los grados de libertad en materia de objetivos y políticas regionales;

c) ofrezca posibilidad de modificar el paradigma dominante reemplazando la relación de subordinación *sujeto-objeto* por una interdependencia *entre sujetos*, o sea transformando a la región de un objeto a un sujeto y en consecuencia reinsertando la planificación regional en una nueva matriz de distribución del poder.

3. Una excelente síntesis del paradigma dominante se encuentra en Stöhr W. y F. Taylor (1981).

## La articulación entre el Estado y la Región

En la medida en que la región pasa a convertirse en un sujeto, consecuentemente aparecerán dos actores en el desarrollo regional: el Estado y la Región, ahora casi como un Estado. Por eso es que actualmente se tiende a definir la región como una organización política territorial dotada de personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía.

¿Qué repartición de funciones o qué división social del trabajo se produce entonces entre estos dos actores del desarrollo regional, uno antiguo y otro de aparición reciente?<sup>4</sup>

Cuando se postula un proceso de desarrollo regional como un proceso en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como la propia región, surge la necesidad de sacar a luz las formas concretas mediante las cuales se articulan ambos actores en tal proceso, para de ahí derivar recomendaciones sobre las políticas públicas más adecuadas a la promoción del desarrollo.

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por un lado, el Estado, a través del sector público, es el responsable de la repartición de los recursos públicos entre las regiones mediante gastos de capital y gastos corrientes. En tal sentido entonces el Estado, a través del sector público de la economía, cumple con una importante *función de asignación* interregional de recursos. Identificar y poner en práctica los procedimientos para guiar coherentemente tal proceso ha constituido, por lo demás, la función y modalidad tradicional de la planificación regional. Hay que hacer notar que en el desempeño de esta función el Estado, probablemente, aunque no necesariamente, refleja la lógica de expansión territorial del sistema económico y del estilo prevaleciente.

Por otro lado, el Estado, como único agente político con capacidad legítima de coacción, impone al resto de los agentes económicos un determinado cuadro de política económica tanto de tipo macro como de tipo sectorial que produce impactos o efectos indirectos de variado signo y magnitud en cada región. En otras palabras, el cuadro general de la política económica *no resulta neutral desde el punto de vista regional*.

4. El "actor antiguo" es, al contrario de lo que podría pensarse, la *región*, cuya existencia en los casos en que verdaderamente ella existe como espacio social y político es considerablemente anterior al Estado, una creación social mucho más reciente.

Desde este ángulo, los efectos o impactos regionales de un determinado conjunto de políticas económicas pueden resultar favorables a una determinada región, en cuyo caso esta acción indirecta del Estado se suma al impacto directo provocado por la asignación de recursos a ella o, en otros casos, tales efectos pueden ser negativos de manera tal que la acción indirecta puede anular y aun sobrepasar lo que el mismo Estado hace directamente en la región. En tales circunstancias, situaciones como la anterior darán origen a una función adicional de la planificación regional, a una función de carácter compensatorio, la que, mediante procesos de negociación (política) buscará anular dichos efectos negativos, por ejemplo, por la vía de una mayor gasto fiscal, cuando menos en algunas regiones.

En el mejor de los casos entonces, la acción del Estado provoca en una región condiciones favorables al crecimiento económico, pero cuando se tienen presente las características cualitativas que diferencian una situación de desarrollo de una situación más simple de crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer (de su *capacidad de organización social*) que de las acciones del Estado.

Es en tal sentido que la articulación entre el Estado (como aparato público) y la región (como actor social) resulta crítica en los esfuerzos para promover un auténtico proceso de desarrollo regional. Ninguna cantidad de recursos volcada por el Estado en una región es capaz de provocar su desarrollo si no existe realmente una *sociedad* regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, con una clase política, con una clase empresarial, con organizaciones sociales, sindicales y gremiales de base, con proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo. Es por ello que se produce una contradicción en los términos cuando se supone que el solo Estado puede "desarrollar" una región.

Esta parece ser la cuestión crucial del desarrollo regional. Todo lo demás queda subordinado al logro de un arreglo activo entre el Estado y la región. Los recursos naturales, la posición geográfica de una región, sus ventajas absolutas y comparativas son sin duda elementos importantes y factores positivos para estimular el crecimiento y un mejor equilibrio entre regiones, pero se trata de factores en último análisis supeditados a los asuntos políticos y sociales señalados.

Es por ello que en una concepción más actualizada y más integral del de-

sarrollo regional será preciso reconocer la existencia de tres funciones complementarias e interdependientes dentro de lo que habitualmente se ha denominado "planificación regional". Una primera función, de *asignación de recursos*, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda función, de *compensación*, en relación a los impactos negativos de la política económica, de naturaleza política en lo esencial, descentrada en procedimientos y también exógena a la región; y una tercera función, de *activación social*, de naturaleza social y ciertamente descentralizada y endógena a la región. Es, naturalmente, una concepción más compleja y de más difícil puesta en práctica, pero al mismo tiempo potencialmente más eficaz y que satisface dos de los requisitos de la reconstrucción teórica, tal como se planteó más atrás.<sup>5</sup>

### **El itinerario de la construcción social regional**

¿Qué se requiere en este intento de propuesta teórica para transformar la región-objeto en una región-sujeto, cuestión central en este argumento?

Se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo "contrato social" entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo "contrato social" se llega por medio de la descentralización político-territorial.

De aquí que *desarrollo regional* y *descentralización territorial* sean dos procesos que en la práctica definen un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza y dimensión tanto política como social.<sup>6</sup>

La descentralización regional implica en casi todos los casos la necesidad de *construir políticamente* las regiones, o, como se ha señalado en alguna oportunidad, hay que "politicar" las regiones. Es decir, hay que dotar a las regiones con órganos que configuren una estructura política y administrativa autónoma de manera tal que las regiones pasen a tener categoría de organizaciones políticas territoriales con personalidad jurídica de derecho público

5. Este argumento es una apretada síntesis de las hipótesis sobre desarrollo regional expuestas *in extenso* en: Boisier S., "Política económica, organización social y desarrollo regional". Cuaderno N°29, II PES, 1982, Santiago de Chile.

6. Esta propuesta es desarrollada en Boisier S.: "Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°31, Santiago de Chile, 1987.

que gozan de autonomía. Estos órganos propios son, con variadas denominaciones: una Autoridad Regional electa o semi-electa, una Asamblea Legislativa Regional, un Consejo Económico y Social Regional y, los organismos de Administración Regional.

La redistribución del poder a favor de las regiones requiere sin embargo de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga además un verdadero sentido democrático es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización o un solo grupo social dominante y tal vez retardatario. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada.<sup>7</sup>

Esto, a su turno, implica en la práctica la necesidad de *construir socialmente* la región. El desarrollo regional tiene entonces también una importante dimensión social. Como ya se dijo, construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en *sujeto* de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo y democrático; acá se postula un desarrollo que presume una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social.

El énfasis que este autor ha colocado –aquí y en otros trabajos– en la idea de "concertación" regional puede inducir a pensar que dicho énfasis oculta, premeditadamente o no, la importancia del conflicto social originado en la confrontación de proyectos políticos antagónicos o en pugnas distributivistas al interior de uno de ellos o en otras causas.

Desde luego no se trata de eso, pero sí hay una intención de evitar la deificación del conflicto y también una intención de racionalizarlo mediante la concertación. En tal sentido, las citas siguientes permiten hacer más claro este punto:

7. Como muchas de las regiones usadas en planificación son creaciones *ex-nihilo* (Palma: 1983) o están cerca de serlo, dar por existente una sociedad o comunidad regional organizada puede ser casi una ficción.

"La concertación no debe entenderse ni como una tregua social ni como la búsqueda de neutralizaciones mutuas que terminarían por paralizar el sistema. La concertación implica objetivar los conflictos, los recursos y las necesidades de cada una de las partes y, en consecuencia, actuar en una perspectiva dinámica y abierta". (Flaño y Jiménez: 1988.)

Asimismo, la siguiente afirmación de Touraine parece muy pertinente: "Debemos rechazar al mismo tiempo la idea parsoniana de una sociedad organizada alrededor de un conjunto de valores especificados en normas sociales y encarnados en organizaciones, *status* y roles y *la idea opuesta de una vida social dividida en dos mundos completamente separados correspondientes a dos clases sociales, la cual afirma que la apariencia de algo común al conjunto de la sociedad es sólo una ilusión útil para los intereses de la clase dominante*". (Touraine: 1987-a, subrayado del presente autor.)

La concertación no parece sin embargo posible si ella no se inscribe en la paulatina transformación de la región de "objeto" a "sujeto", una necesidad a la cual se apunta desde diversas trincheras.

Así por ejemplo, en un reciente libro publicado en Chile, Jordi Borja, Teniente-Alcalde de Barcelona y especialista en Geografía Urbana, plantea conceptos muy semejantes al señalar que: "La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto (subrayado en el original) -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente". (Borja: 1987.)<sup>8</sup>

¿Puede un "espacio" o un "territorio" o aún una "región", *interpretado este último concepto de una manera simplista*, ser considerado un *sujeto*? Naturalmente que no. La idea de la *región como sujeto* sólo puede ser entendida teniendo como telón de fondo la existencia real de la *ecuación sociedad-región* o la identificación entre contenedor y contenido, como se ha expresado en tra-

8. En la misma obra, Borja señala que "hay acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* (subrayado en el texto) social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica". (Borja: 1987,49.)

bajos anteriores. (Boisier: 1987.)

Pero en este aspecto es necesario ser enfático: no hay desarrollo regional sin el paso de *regiones objeto*, dominadas y manipuladas, a *regiones sujeto*, interdependientes y autodeterminadas. Negar la posibilidad de la región sujeto es negar simplemente la posibilidad del desarrollo regional, aunque afirmar su existencia no produce automáticamente el desarrollo.

Otra vez Touraine: "El rol central otorgado por la sociología clásica a la racionalización y a la modernización corresponde aquí a la libertad y hasta, más profundamente, al concepto de sujeto, en tanto representa la capacidad de los hombres para liberarse a la vez de los principios trascendentes y comunitarios". (Touraine: 1987-a.) "La noción de sujeto se identifica con la idea de conciencia ..." (*Op. cit.*). "El acento puesto sobre el sujeto brinda un principio de unidad moderno, enteramente secularizado, a la vida social, la cual puede definirse desde entonces con total independencia de la intervención del Estado". (*Op. cit.*).

Hay un punto que debiera ser remarcado en relación al paso –complejo sin duda– desde una situación caracterizada por la existencia de una multiplicidad de actores regionales independientes a una otra situación en la que se configura un "sujeto colectivo". Los "agentes regionales de desarrollo" (a la Wolfe) sostienen presumiblemente conflictos en dos planos. Cada agente puede tener una relación conflictiva *con otros agentes en la misma región* y también puede tener una relación conflictiva con agentes *externos* a la región, es decir, se puede hablar de un campo de conflictos horizontal y de un campo de conflictos vertical (hacia el exterior).

La concertación y por tanto la configuración de un *sujeto colectivo* se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para el conjunto de conflictos externos para, posteriormente, avanzar en la concertación *entre actores dentro de la región*. Por esto es que el regionalismo es importante al contribuir a dibujar un *frente común* en relación a agentes externos. Esto permite que cada agente *subordine* su racionalidad propia a un proyecto colectivo sin renunciar necesariamente a ella.

El desafío de "construcción social" regional estará siempre presente en situaciones en las cuales la *institucionalidad* precede y pretende dar origen a la *regionalidad*. En ciertos casos (España puede ser un buen ejemplo cuando

se piensa en Cataluña, Galicia y el País Vasco) la *demanda regional* es el gatillo de los proyectos descentralistas y de desarrollo regional; en otros (Francia y en general Latinoamérica), la *oferta gubernamental* (que obedece a diferentes racionalidades) antecede a la demanda y sobreimpone al territorio una regionalización.<sup>9</sup>

De inmediato se abre aquí un enorme e inconcluso campo de ensayo en relación a cómo se define una región y cómo ello se traduce en propuestas de regionalización. Como es bien conocido, la historia de este asunto muestra la errónea primacía que adquirió la discusión sobre la naturaleza del *contenedor* (tamaño, límites, etc.) por encima de aquélla que debiera haber privilegiado la estructura del *contenido*. En la práctica ello resultó en el fracaso de la mayoría de los intentos de regionalización. Tal situación pone de inmediato de manifiesto la necesidad de "construcción social", como ha quedado en evidencia, por ejemplo, en Francia a partir de 1982. Un autor comenta esto de la manera siguiente:

"De forma general, ellas (las primeras experiencias de planificación descentralizada) han constituido un gran caldo de cultivo de la cultura de experimentación social ... Han sido, al menos en algunos casos, una oportunidad para el reencuentro y para una discusión global entre grupos y entre intereses diversos que, a pesar de encontrarse en un mismo territorio, se habían habituado a considerarse como extranjeros.

"Las primeras experiencias de planificación descentralizada tal vez han tenido como interés inmediato principal el ser formas de autopedagogía colectiva, formas de aprendizaje de la responsabilidad colectiva de un territorio y de su porvenir. Aunque han estado lejos de generar un desarrollo autocentrado 'en la base', han hecho emerger o reemerger una conciencia territorial en una parte de la población y de sus líderes. Conciencia territorial que forja tanto más nítidamente cuanto los agen-

9. En este contexto, la siguiente afirmación hecha por J. Friedmann hace exactamente veinte años atrás, sigue siendo valdadera e ilustra el problema que se comenta: "A pesar de que cada una de las regiones de Chile tiene su propio perfil económico, las variaciones culturales entre ellas son pequeñas. En términos generales, los chilenos constituyen un pueblo bastante homogéneo y su apego al terruño natal es muy débil. Por esto las regiones del país son más bien artefactos económicos que entidades orgánicas históricas y culturales y carecen de toda expresión política. Las provincias, que son las unidades que las forman, no son sino subdivisiones administrativas conformadas siguiendo el modelo del sistema prefectorial francés". (Friedmann: 1969.)

tes de un territorio tienen la oportunidad, por medio del trabajo en común, de constatar que ellos pueden tener intereses comunes". (Planque, 1985.)

Se puede ilustrar prácticamente esta situación recurriendo precisamente a la reciente experiencia francesa.

La Región Rhône-Alpes (capital Lyon) es la región más importante de Francia, después de Ile-de-France. La Comisión PROSPECTIVE RHONE-ALPES 1995-2000 (establecida por el Presidente y el Prefecto) señala en su primer informe: "La constatación: una no región". Agrega: "Rhône-Alpes no tiene historia ni geografía común, no tiene capitalidad, no tiene cultura propia ni identidad", y concluye: "Consecuencia: Rhône-Alpes debe afirmar su existencia". La parte final del informe (cuyo título es "Condiciones de un parto feliz") plantea textualmente: "Pero la clave de todo ¿no reside acaso en los espíritus? Puesto que no hay una identidad histórica de la región, no es preciso acaso construir una *identidad voluntarista 'política'*, sobre todo en una perspectiva de integración europea? El ronalpino desconoce su región: ¿qué proyecto imaginar, que haga que cada uno se incorpore en profundidad? ¿Puede razonarse solamente 'en crudo', en relación a los flujos exteriores que la región buscará 'captar', en relación a 'redes' a las cuales ella debería articularse? ¿No es preciso también apoyarse en fuerzas endógenas, con la ayuda de un *proyecto social y cultural portador de valores*? ¿Cuáles son los lugares donde tales intercambios, esta construcción, podrá hacerse?. (S.G.A.R, 1988, subrayado en el original.)

La tarea de construcción social de una región comienza por la investigación sobre el número y tipo de agentes del desarrollo presentes en la región o, para ser más preciso, el número y tipo de agentes del desarrollo *de* la región y continúa con la identificación de los mecanismos de articulación que aglutinan a tales agentes y que permiten hablar de un *conjunto* de agentes más que de una simple sumatoria de ellos. Estas son dos informaciones básicas para establecer mecanismos de activación social.

En un reciente trabajo, Marshall Wolfe hace una enumeración de agentes del desarrollo que en principio puede utilizarse directamente para identi-

ficar los agentes presentes *en* la región o *de* la región.\*

Lo importante de tener en cuenta al observar esta lista de agentes es que cada uno de ellos posee una *racionalidad propia*, no necesariamente coincidente. Es decir, cada uno de ellos interpreta la cuestión regional y en particular su inserción en ella (los beneficios y los costos relativos a una dada posición) de una cierta manera, y esto constituye una de las barreras principales al logro de un consenso al interior de la región. De nuevo surge acá la importancia de la práctica de la concertación para armonizar estas diferentes racionalidades. También es importante para este propósito el contar con una visión *holística* de la región y de su desarrollo.

A este conjunto de agentes del desarrollo se le aplica la primera regla corregida de la granja orwelliana, ya que si bien todos son "agentes", hay algunos "más agentes" que otros. En este sentido debe recalcarse por un lado la importancia de aquéllos que influyen de manera directa sobre el uso de recursos, ya sea movilizándolos desde otras regiones o bien incidiendo sobre la apropiación y reinversión *regional* del excedente. Por otro, también debe llamarse la atención sobre la extrema importancia de una categoría de agentes –los académicos e intelectuales– y a su *locus* institucional por excelencia: la universidad (o en general, los centros de investigación científica y tecnológica). Más adelante se volverá sobre la cuestión de la "universidad regional" como posible punto focal de la "malla sinérgica" regional.

Desde el punto de vista formal, estos agentes pueden actuar individual o colectivamente. En este último caso se agrupan en organismos públicos de na-

\* Wolfe emplea las siguientes categorías:

- 1) Dirigentes políticos;
- 2) Planificadores y demás tecnócratas;
- 3) Otros burócratas;
- 4) Capitalistas y empresarios;
- 5) Gerentes y otros tecnócratas;
- 6) Oficiales militares;
- 7) Jueces y abogados;
- 8) Dirigentes sindicales;
- 9) Dirigentes de asociaciones de profesionales;
- 10) Propietarios de medios de comunicación;
- 11) Académicos e intelectuales;
- 12) Dirigentes de organizaciones religiosas;
- 13) Dirigentes de organizaciones estudiantiles;
- 14) Dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado;
- 15) Dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos. (Wolfe: 1987).

turalidad generalmente consultiva, tales como Consejos Regionales de Desarrollo u otros similares. En tales casos, la legitimidad de la representación constituye un punto de crucial importancia.<sup>10</sup>

Importante como el número de agentes presentes en una región es, por un lado, la distinción entre agentes *de* la región y agentes *en* la región y por otro, el estudio de las formas sustantivas de articulación entre ellos. La articulación o la referencia de los agentes a un marco común (algo que dista todavía de la concertación) se expresa<sup>10</sup> cultural compartido o en un proyecto político regional. El primero da cuenta de una entidad regional adscrita y el segundo da cuenta de una identidad regional adquirida. Cualquiera sea el caso, se trata del *principio de identidad* señalado por Touraine como el primero de los elementos definitorios de un "movimiento social" (regional en este caso). Como lo indica Laserna, la identidad apela a ciertas condiciones de base compartidas colectivamente (Laserna: 1986) y que en el caso de la identidad cultural regional tienen que ver con el paisaje, tradiciones, formas de organización social, mitos y expresiones vinculadas al lenguaje, a la escritura, a la música y danza y a otras formas de expresión colectiva; en definitiva, como dice S. Spoerer, la identidad hace relación a la forma en que "los demás" perciben al individuo o al grupo en cuestión, es tanto una "internalidad" como una "externalidad".

Parece útil destacar en relación al tema de la "cultura" regional que ésta se basa, por un lado, en un cierto "acervo" históricamente acumulado de símbolos y valores que derivan principalmente de la forma como el medio natural influye sobre una multiplicidad de expresiones colectivas. Por otro lado, la cultura es también un *proceso* y como tal, dinámico y de permanente creación, fuertemente influenciado por la paulatina conformación de la *base económica* regional. Sin ir más lejos, piénsese en las más importantes regiones mineras en América Latina y cómo allí se ha gestado todo un conjunto de expresiones culturales "construidas", complementando los rasgos culturales pre-existentes. No cabe duda, el campo de estudio de la "cultura regional" está todavía por explorar, tarea urgente si se quiere configurar la identidad de las regiones.

<sup>10</sup> Este es un tema que comienza a producir un intenso debate en Chile, país en el cual durante el año 1988 deben entrar en funcionamiento los Consejos Regionales de Desarrollo, organismos de participación regional de carácter consultivo establecidos por el Gobierno, una buena idea de discutible representatividad y legitimidad, pero aún así, de indiscutible importancia potencial.

Un proyecto político regional es un elemento alternativo y/o complementario a la cultura regional desde el punto de vista del aglutinamiento de los agentes regionales. Toda sociedad regional, y en cada etapa de su historia, posee un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales. Hay que agregar que todo proyecto político se basa explícita o implícitamente en un conjunto de valores y creencias con respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad, del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a alcanzarla. En este sentido, el proyecto político tiene una ideología predominante que influye tanto en la identificación de los fines sociales como en la calificación de la legitimidad de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos (Solari *et. alli.*, 1980). Como la existencia de un proyecto político regional presupone la existencia de una "sociedad" regional y como precisamente ésta debe ser construida para poder estructurar un proyecto regional, hay que concluir que la construcción social regional y la especificación del proyecto político son dos tareas simultáneas e interactuantes.

*Sociedad regional, ideología y movimientos regionales* parecen ser tres conceptos básicos dentro de la idea general de "construcción social regional". La noción de sociedad regional debe ser comprendida como el espacio social, en un sentido amplio, donde se producen y reproducen un conjunto de prácticas sociales particulares. Este concepto hace relación a una unidad estructural y política en espacios sociales propios que interactúan permanentemente con otros y que se modifican de acuerdo a las fases del desarrollo nacional (F. Calderón, citado por Laserna, 1986). El espacio social y el espacio geográfico correspondiente están ligados por un mapeamiento recíproco o una relación biunívoca.

La ideología es el *regionalismo*. La expresión "regionalismo" representa estrictamente la idea de lo regional en acción, como una *ideología*, como un movimiento social o como el basamento teórico para la planificación regional (Schwartz: 1974) porque, aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. En las ya temporalmente distantes palabras de H.W. Odum: "El regionalismo (...) representa la filosofía y la técnica de la auto-ayuda, del auto-desarrollo, y la iniciativa mediante la cual cada unidad areal es no solamente ayudada, sino que también comprometida al ple-

no desarrollo de sus propios recursos y capacidades. Esto, por un lado, contrasta con la dependencia regional de la nación o con la submarginalidad de una región comparada con otras; por otro lado, contrasta también con la explotación hecha por fuentes externas. Presupone que la clave para la redistribución de la riqueza y para la igualdad de oportunidades se encuentra en la capacidad de cada región para crear riqueza y, mediante nuevos alcances en el consumo de bienes, mantener esa capacidad y retener esa riqueza en programas bien equilibrados de producción y consumo". (Citado por Friedmann y Weaver: 1982.)

Los movimientos sociales regionales –*que expresan el regionalismo de una sociedad*– son, en la definición de Laserna, acciones colectivas que explicitan una identidad referida al espacio territorial regional al que reconocen o del que reivindican ciertas particularidades (económicas, culturales, étnicas, históricas, geográficas, políticas, etc.). (Laserna: 1986.) Tales movimientos regionales, para poder conservar la amplia capacidad inclusiva de la base territorial de identidad, están continuamente enfrentados a la necesidad de constituirse como ámbitos y mecanismos de concertación social, desarrollando internamente prácticas democráticas a fin de que su diversa composición pueda expresarse.

El sociólogo Bernard Poche en su trabajo *Une définition sociologique de la région?* habla de la "aspiración regional como movimiento social" y agrega: "Ella hace de la reivindicación regional un movimiento social caracterizado por una *situación*, la del desarrollo desigual generado por un Estado central tecnoburocrático, y por sus *actores*, los de una lucha social construida sobre *el modelo de la lucha de clases*. Habiendo sido la identidad local destruida en el proceso de desarrollo desigual, su reconquista sirve entonces de vector a esta lucha, cuya finalidad es la *reconstitución de una autonomía cultural y económica* sobre la base de la identidad reconstruida. La dimensión político institucional es finalmente superada en beneficio de la dimensión de sociabilidad, que la sustituye en el papel de organizador de la estructura social". (Poche: 1985, subrayado en el original.)

El carácter policlasista de la generalidad de los movimientos regionales es destacado en el trabajo ya citado de Laserna, en el cual señala: "En todos los casos de movimientos regionales se puede encontrar que la región refiere al conjunto de los sectores y grupos que la habitan, proyectándose como una mediación 'superclasista' que tiende, sobre la común pertenencia a un terri-

torio, un arco de solidaridades que niega y recubre las contradicciones internas de la sociedad regional". (Laserna: 1986.) El mismo autor agrega que esto es claramente perceptible en Bolivia (Flores: 1985; Sandoval: 1983), en el Perú (Remy: 1984; Henríquez: 1986), en Colombia (Santana: 1983; Carrillo: 1981) y en Ecuador (Pachano: 1985),<sup>11</sup> casos a los cuales habría que agregar el conocido ejemplo de Chiloé en Chile (Abalos: 1982).

Sobre el tipo de reivindicación incorporada en los movimientos regionales, se ha sostenido, por parte de quienes ven difícil la estructuración de verdaderos movimientos sociales "regionales" (en el estricto sentido de Touraine), que tales reivindicaciones serían puntuales y concretas y no de carácter totalizante.

Sin desconocer que en no pocos casos es efectivamente así, nuevamente opiniones como las de Laserna y Poche avalan un punto de vista diferente:

"En la mayor parte de los casos conocidos, el adversario explícito de los movimientos regionales es el Estado". (Laserna: 1986.) Por su lado, Poche señala: "La región movimiento social es aparentemente una construcción militante que integra, de una manera arbitraria, los problemas culturales y las *cuestiones ligadas a la problemática de la dominación económica*, por lo demás no siempre enunciadas con rigor". (Poche: 1985, subrayado del presente autor).

Ambos autores claramente aluden a la naturaleza totalizante de los movimientos regionales en los cuales *el principio de oposición* de Touraine se expresa en el Estado. Después de todo, la relación entre el Estado y una región es holística primero que nada y particularizada en segundo término.

Por eso puede sostenerse que los proyectos políticos regionales que dan contenido a los movimientos regionales (y viceversa) cuestionan principalmente la dominación.

Con los antecedentes expuestos ya puede intentarse delinear una secuencia de acciones que podría conducir al logro o al establecimiento de las regiones como *cuasi-Estados*, es decir, como *sujetos* resultantes de un proceso de *construcción social (y política)* regional, de elevado contenido descentralista.

El proceso de construcción reconoce como paso inicial el análisis del *te-*

11. Estas referencias bibliográficas se encuentran identificadas en el trabajo de Laserna.

*jido social* de la región. El concepto de "tejido social" hace referencia, por un lado, a la identificación de los agentes del desarrollo regional *de la región* (a la Wolfe) y de las formas de *articulación* que los entrelazan. Ya se señaló que la articulación sustantiva de los agentes regionales se establece a través de la referencia a una *cultura común*, siempre complementada con la existencia de un *proyecto político* regional. Por otro lado, el tejido social también define el conjunto de organizaciones sociales de base (juntas vecinales, centros de madres, centros juveniles, clubes deportivos, etc.) mediante las cuales la población logra en forma asociativa ciertos objetivos que no tienen un alcance político, en el sentido que no afectan a los recursos sociales ni a la super estructura social. Son organizaciones a través de las cuales se expresa la "micro participación".

Hace bastantes años que Friedmann exploró una temática semejante a ésta utilizando el concepto de "polo de desarrollo social".<sup>12</sup>

La noción de proyecto político regional remite la construcción social al campo de las propuestas específicas que dan forma al proyecto y que en general corresponden a reivindicaciones de diversa naturaleza que apuntan en su conjunto a una diferente *inserción* de la región en el sistema político y económico nacional. Se trata por tanto de una cuestión permanente y no meramente coyuntural y, por lo mismo, todo proyecto político es un proyecto de largo plazo, en el correcto entendido, claro está, que el largo plazo no es algo que comienza en un futuro distante, sino que comienza aquí y ahora; se sigue, del párrafo anterior, que todo proyecto regional cuestiona explícita o implícitamente la dominación (cuantitativa y/o cualitativa) que se ejerce sobre la región.

El regionalismo, como ideología del proyecto político regional, debe ser asumido por una *sociedad regional* cuya existencia como expresión concreta de un tejido social orgánico e ideologizado, da cuenta de una *región socialmente construida* que expresa su propio proyecto político mediante *movimientos regionales* cuya principal y más permanentemente y generalizada demanda es la *demanda descentralista* por una autonomía que desemboque en la figura de una *región políticamente construida*. Tal región, jurídica y políticamente dará

12. "Me referiré a las periferias activas como polos de desarrollo social ... que poseen una alta capacidad potencial de organización propia para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Propongo que denominemos esto, su capacidad de desarrollo social". (Friedmann: 1973.) Obsérvese la similitud, pero sólo eso, con el concepto de *capacidad de organización social-regional*.

lugar a la noción de región como *cuasi-Estado*.

Este concepto de la región como "cuasi-Estado", es decir, como una institución política dotada parcialmente de los atributos que se asignan al Estado como asociación de personas, es de particular importancia para el reemplazo de la típica relación de subordinación entre el Estado y la región por una relación *concertada* entre ambos sujetos, relación concertada, interdependiente y solidaria que permite el surgimiento de nuevos instrumentos de planificación y gestión regional, como por ejemplo, los "contratos-plan" en la Francia descentralizada actual.<sup>13</sup>

Una cuestión importante en este planteamiento tiene que ver con el estímulo a la concertación regional o con los impulsos iniciales a la conducción del movimiento regional. En un interesante aporte al estudio de los movimientos regionales, Abalos señala que el problema de la participación en este tipo de movimientos puede ser enfocado en dos niveles: uno se refiere a la capacidad de convocatoria para generar un respaldo masivo, mientras que el segundo considera el origen y la naturaleza de los líderes y activistas de las causas regionales. Según Abalos, los movimientos regionales tratan de movilizar verticalmente, es decir, sin hacer referencia a los problemas de *status*, de clases sociales y económicas y de poder que se dan intrarregionalmente. De esta manera las proclamas regionalistas son aglutinantes de los diversos sectores sociales y grupos ocupacionales.

El segundo aspecto a considerar es el que se refiere al origen de los activistas regionales. Abalos sostiene que, siendo imposible definir con exactitud su origen, parece razonable suponer que aquéllos que ejercen de líderes tienen obviamente habilidades, conocimientos y perspectivas respecto al problema político regional superiores a las de la mayoría de la población local. (Abalos: 1985.)

Probablemente esta capacidad de convocatoria y de concertación se encuentra potencialmente más desarrollada en instituciones (pertenecientes o establecidas en la región) que por su propia naturaleza y quehacer operan con

13. El contrato global es preparado por el presidente del Consejo Regional en representación de la región y el Administrador de la región por la República y en representación del Estado. Los contratos de planificación tienen tres componentes principales: programas de acción específica, identificados por objetivos y costos; determinación concertada para modernizar la economía en las etapas de insumos y de productos del proceso productivo y determinación también concertada para promover una mayor justicia social; y estrategias para atender características regionales específicas. (Benko: 1987.)

enfoques multisectoriales y supra-clasistas. Si a esto se agrega el prestigio social que confiere ya sea el saber científico o bien una postura moral, pareciera que instituciones como la Universidad o como la Iglesia se encuentran en una posición muy favorable para funcionar como agentes "inductores" iniciales de la concertación social regional.

Aquí puede ser útil una reflexión sobre la particular posición de la universidad regional (o, en general, de las instituciones de investigación científico-tecnológico) no sólo ya como agente inductor sino además, como punto focal de la "sinergia regional".

Puede hacerse una afirmación que no requiere demostración: las regiones (y por cierto los países) que no sean capaces de incorporarse –con intensidad variable sin duda– a la actual revolución científica y tecnológica, verán pasar el Siglo XXI muy lejos de sus fronteras. Naturalmente que esto no es equivalente a postular para todas las regiones reconversiones productivas que las llevan a fabricar "chips" de silicón o super-conductores de cerámica u otros productos similares. Muchas regiones seguirán produciendo manzanas o artículos artesanales de cuero, pero aun tales actividades deberán pasar por el cedazo de la modernización tecnológica si sobre tales explotaciones pretende lograrse un verdadero desarrollo.

Cualquiera sea entonces la vocación productiva de una región, la investigación científica endógena y su aplicación técnica a los procesos de producción, administración y comercialización resulta clave.

Es obvio que ciertas regiones se están incorporando o se incorporarán a la "Tercera Ola" mediante procesos industriales basados en la presencia de grandes empresas que repetirán –ahora en el marco de las actuales condiciones industriales– el nebuloso balance de la industrialización regional de las décadas de los cincuenta y de los sesenta, es decir, serán de nuevo más claros los efectos de *crecimiento* que los de *desarrollo*, como se muestra, por ejemplo, en la evaluación dirigida por Stöhr y Todtling. (Stöhr y Todtling: 1977.)

Pero ése no puede lógicamente ser el camino para la mayoría de las regiones, ni siquiera es deseable que lo sea. Para muchas regiones, el camino hacia una impostergable modernización deberá estar basado en la creación y dinamización de un amplio conjunto de actividades productivas y de servicios de mediana y pequeña escala, *con un muy elevado grado de interacción* capaz de provocar verdaderos fenómenos de sinergia regional con utilización de todo el arsenal posible de la tecnología contemporánea. Esta interacción debería

ser capaz de dar origen a una capacidad endógena de investigación científica y tecnológica (aquí se inserta la universidad o instituciones semejantes) y también debería ser capaz de originar una capacidad financiera endógena.

No es una casualidad que hoy día los *show-case* del desarrollo regional en el mundo no sean ya los casos de grandes industrializaciones regionales basadas en polos perrouxianos (sur de Italia, nordeste del Brasil, Guayana Venezolana, Lázaro Cárdenas-Las Truchas en México, etc.) si no los aparentemente más modestos pero más relevantes casos de Mondragón en España o el "Tercer Modelo" en Italia (Stöhr: 1986), a los cuales podrían agregarse los de Santa Catarina en el Brasil o de Antioquia en Colombia y otros. Estos esquemas tienen además otras implicaciones, como lo indica Bitar:

"El regreso a la democracia debería descansar cada vez más en los gobiernos locales, en la descentralización regional y sectorial; además deberían promoverse las cooperativas y las empresas medianas y pequeñas. Esta línea de acción da lugar a las energías sociales e iniciativas locales y disminuye la carga sobre el Estado, permitiéndole al aparato público concentrarse efectivamente en los problemas estratégicos. Al mismo tiempo, esto descentraliza los conflictos, previniendo que sobrepasen la capacidad de control central". (Bitar: 1985.)

Estos casos de verdadero desarrollo regional, estructurados como lo señala Stöhr, con una fuerte sinergia, ponen de relieve otra vez el papel central de la investigación científica y tecnológica y por tanto destacan el lugar que en el éxito de estas experiencias tienen los centros regionales de investigación C y T. La densidad de las interrelaciones entre tales centros y un vasto conjunto de organizaciones productivas, de servicios sociales, culturales y de comunicaciones establecidas en la región, parece constituir una condición necesaria para generar endogeneidad.

A la luz de estas reflexiones sería útil pensar en el diseño de un método que permitiera construir la "malla" de sinergia potencial de la región alrededor de un "punto focal" (como por ejemplo una universidad regional). A título de mera sugerencia, un método como el propuesto (tal vez similar formalmente a la técnica de eslabonamientos principales), permitiría identificar no sólo la interacción existente entre el centro de investigación C y T y otras instituciones, sino que además revelaría la falta de interacción sugiriendo enton-

ces trayectorias de acción.

Para terminar, como ya es conocido, la concertación, sea entre la región y el Estado, sea entre los actores agentes dentro de la propia región, puede ser considerada como el resultado de verdaderos procesos de sinergia social propios de un sistema abierto como es toda región. Por ello es que se aplican aquí las ideas de Haken, quien sostiene que en un sistema abierto sus diversos componentes prueban constantemente nuevas posiciones mutuas, nuevos movimientos o procesos de reacción en los que siempre participan numerosos componentes individuales del sistema. Bajo la influencia de la energía constantemente aportada, uno o varios de estos movimientos o procesos se muestran superiores a los demás (Haken: 1984). Como fue señalado por este mismo autor en otra oportunidad, en esta aventura refundacional de la planificación regional y de la descentralización, esta energía no es sino la voluntad política colectiva de alcanzar una fase superior de desarrollo y de democracia (Boisier: 1987). A la implícita pregunta acerca de la "cantidad de energía política" necesaria de ser introducida al sistema para provocar tal proceso sinérgico, debe responderse que se trata de una cantidad elevada, pero lejos –como lo prueban los relativamente recientes casos de Francia y España– de toda utopía revolucionaria.

### **Estado y dominación regional**

Es imposible entender la ausencia de desarrollo o la existencia de desarrollo regional sin acudir a la figura del Estado como uno de los actores principales de toda situación regional. Puesto que no todos los actores envueltos en una determinada situación regional son iguales, es indispensable tener en cuenta las formas de dominación y la distribución de los recursos de la sociedad, como bien lo apuntan Solari, Boeninger, Franco y Palma. (Solari *et.alli.*, 1980.)

Pero, ¿qué Estado o cuál concepción del Estado es la que interesa de manera principal? Desde luego, se alude al Estado como figura política más que como *aparato* institucional público, y se requiere utilizar la idea de Estado en sus múltiples facetas.

Si la tarea de construcción social regional desemboca –como se anotó– en el surgimiento de un *cuasi-Estado* regional, ello es precisamente para permitir a la región (por lo menos a algunas de ellas) articularse adecuadamente

con el Estado y ello presupone a su vez sacar a luz las diversas racionalidades (política, económica, jurídica, etc.) que explican y guían la acción estatal.

O'Donnell define el Estado diciendo que: "Entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada" (O'Donnell: 1984) y Maranhao por su cuenta señala: "De hecho, pues el Estado es fundamentalmente una relación social de dominación y, en la medida en que fundamenta y organiza las relaciones de dominación a través de instituciones que habitualmente gozan del monopolio de los instrumentos de coerción dentro de un territorio definido, garantizando un sistema que articula de modo desigual los componentes de la sociedad civil, se revela en su faz de instrumento de clase". (Maranhao: 1982.)

Ahora, en cuanto a algunas de las funciones que precisamente el Estado desempeña gracias a su capacidad de dominación, es pertinente reproducir lo señalado al respecto por los autores recién citados.

Así por ejemplo, Maranhao apunta: "Sin embargo, en la medida en que esas instituciones del Estado son consideradas como poseyendo un derecho *legítimo* (subrayado en el original) para garantizar el sistema de dominación social, el Estado aparece como *mediador* de los conflictos sociales" (Maranhao: 1982). A su turno, O'Donnell dice: "El Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capitalista porque se halla respecto de ella en una relación de 'complicidad estructural'. (O'Donnell: 1984.) Y Solari, Boeninger, Franco y Palma destacan tres funciones del Estado vinculadas a su papel en la planificación, aparte de proveer la arena para la integración de diversos proyectos competitivos entre sí: en primer lugar, el Estado aparece como el titular de la voluntad jurídica de la planificación; en segundo, el Estado aparece como actor frente a la sociedad civil y por último, el Estado aparece como mecanismo de integración y sustento de orden político. (Solari *et.al.*, 1980.)

Sin necesidad de compartir las posiciones ideológicas que sirven de matriz a los planteamientos citados, de ellos se desprende una cuestión importante: la *dominación* es un atributo intrínseco al concepto mismo de Estado y ella es utilizada con el propósito –entre otros– de orientar el sistema económico a fin de alcanzar ciertos objetivos expresados en una cierta función de preferencia social (en el lenguaje económico) o en un cierto proyecto político (en el lenguaje sociológico), por ejemplo, la maximización del ritmo de expansión o el logro de un determinado patrón de reparto de la riqueza u otros. Algunas

de las múltiples caras del Estado (mediador de conflictos sociales, garante de acumulación, articulador de la integración social) aparecen claramente develadas por los autores citados. Podrían agregarse, por supuesto, otras.

Considerando la importancia atribuida al concepto de dominación, éste debe ser precisado y es el propio O'Donnell el que se encarga de ello en la siguiente definición:

"Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia. La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad –expresa, tácita o presunta– del dominante. No tiene sentido intentar un inventario exhaustivo de esos recursos, pero es útil distinguir algunos muy importantes como sustento de la dominación. El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en un sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte y, por tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación". (O'Donnell: 1984.)

Para utilizar la idea de dominación en el contexto de las regiones, en otras palabras: para entender verdaderamente qué es lo que se quiere decir cuando se hace referencia a articulaciones del tipo dominación-dependencia en modelos "centro-periferia" a la Friedmann, es necesario introducir un par de conceptos elementales de la teoría general de sistemas.

Un sistema es una colección de entidades u objetos (animados o inanimados) que reciben ciertas corrientes de entrada y se encuentran limitadas a actuar en forma predeterminada sobre las entradas, para producir cierta corriente de salida, con el objeto de maximizar alguna función de corrientes de

entrada y salida.<sup>14</sup>

Hay que recordar que la esencia del análisis sistémico radica en el hecho que, lo mejor para el todo no es necesariamente lo mejor para cada componente del sistema. Esto, puesto en otros términos, significa que para *optimizar la conducta del sistema, se debe suboptimizar a los subsistemas*.

Volviendo ahora al concepto de Estado, esta vez con una aproximación desde el pensamiento de Laski más que desde la óptica ideológica, el Estado aparece como una *asociación de personas* o sea, como una sociedad creada por los hombres, con determinadas y conocidas características (membresía obligatoria, demarcación territorial, *uso legítimo de la fuerza*) que los individuos establecen para que ella (esta sociedad o agrupación particular llamada Estado) realice ciertas tareas sociales que los propios individuos o sus asociaciones (ahora intermedias) no pueden realizar (principio que dará origen al Estado subsidiario) o no quieren realizar (principio que dará origen al Estado "suplementario" y, por supuesto, centralizado). Una de las tareas encomendadas o delegadas en esta asociación de personas será –en cualquiera de las dos situaciones– la de *optimizar la conducta del sistema social en términos de algunos resultados colectivamente aceptados*, como por ejemplo, resultados de producción (maximizar el ritmo de expansión de ella) o de distribución (alcanzar un dado perfil de distribución del ingreso). El término *sistema social* empleado recién denota en realidad una multiplicidad de sistemas, el regional entre ellos.

Entonces se puede afirmar (y en esto se es totalmente coincidente con Habermas), que una de las tareas asignadas al Estado es precisamente, y al amparo de los estilos de desarrollo vigentes, maximizar el ritmo de aumento del producto social desde el punto de vista del conjunto de regiones que definen un sistema regional, cuyo perímetro, por así decirlo, coincide con el todo. Para poder dar cumplimiento a un mandato de este tipo, el Estado deberá suboptimizar uno o varios subsistemas (regiones). Es en este momento en que la dominación entra en juego, porque sólo por intermedio de tal capacidad es que el Estado puede cumplir con su propia naturaleza y objetivo.

Este verdadero sentido y alcance de la articulación dominación-dependencia no ha escapado a la atención de algunos especialistas. Por ejemplo

14. Esta es la definición de sistema propuesta hace mucho tiempo por R.B. Kreshner que aparece, por ejemplo, en Stanley. (Stanley: 1966.) La literatura sobre este tema es muy extensa y conocida.

Ch. Gore se refiere a ello en los términos siguientes:

"Más aún, tan pronto como son establecidos mecanismos de coordinación para planificar las asignaciones de recursos al nivel regional, comienzan a ser evidentes los conflictos entre el logro de los objetivos nacionales y los objetivos regionales. El gobierno puede sostener que sus políticas se han diseñado para servir al 'bien común' de todos los habitantes del territorio nacional. Pero sin importar cómo se defina esta idea, el alcance del 'bien común' a escala nacional será contradictorio con su logro a nivel regional y viceversa.<sup>15</sup> Una política que hipotéticamente sirva al 'bien común' de los habitantes del territorio nacional no servirá al 'bien común' de la gente de algunas regiones de ese territorio ..." (Gore: 1984.)

Es así que el Estado *limita* las posibilidades de expansión material en algunas regiones, o sea, impone una *dominación cuantitativa* en ellas impidiendo que se maximice su producción.

En otros casos, algo más sutiles, hay *dominación cualitativa*, puesto que si bien se estimula al máximo la producción, se la orienta al mismo tiempo en una dirección o mediante un estilo que no corresponde a las necesidades regionales sino a necesidades nacionales y/o de regiones distintas.

De hecho, la expansión territorial de un sistema capitalista expresado en un estilo "maximalista" de producción, obedece a una lógica interna que orienta al sistema hacia la penetración de nuevos espacios (distintos de los lugares de acumulación tradicional) en los cuales impone -a una escala reducida- un estilo en todo semejante al prevaleciente a escala nacional e introduce una relación de dominación indispensable para garantizar la reproducción del patrón de acumulación.<sup>16</sup>

La dominación que el Estado se ve obligado a imponer sobre ciertas regiones no requiere de una acción directa del Estado como tal, ni siquiera del

15. Esta es una cuestión muy bien percibida en algunas experiencias nacionales. Por ejemplo, en Argentina se creó en la década de los años 50 el Consejo Federal de Inversiones (CFI), una institución resultante de un acuerdo político entre las provincias del cual no forma parte la Nación y cuya finalidad es representar y defender los intereses del conjunto de las provincias, intereses distintos de los de la Nación.

16. Numerosos autores han discutido la lógica de expansión territorial del sistema capitalista, desde diversas perspectivas, como por ejemplo y entre otros, Harvey (1982), Boisier (1982), de Mattos (1983).

Gobierno, como estructura política (transitoria) de él. La dominación es mediatizada por las regiones más capitalizadas cuyos intereses coinciden casi completamente con los "intereses generales" de la sociedad, representados por el Estado. ¿Qué diferencia significativa hay entre los "intereses" del país y los "intereses" de la región central (de acumulación tradicional) cuando ésta representa por ejemplo, un 70 o un 80% de la producción industrial, en un estilo en el cual éste sea el sector motor?<sup>17</sup>.

Este fenómeno de dominación que resulta de la naturaleza *sistémica* del conjunto regional se reproduce escalonadamente hacia abajo. Así por ejemplo, la región Centro-Sur *domina* a la región Nordeste en el Brasil y cuando se considera a su vez a la región Nordeste como un sistema de varios Estados federados, se podría constatar tal vez que Bahía *domina* a Ceará y que en Ceará el Municipio de Fortaleza *domina* a los otros municipios y así sucesivamente.

Para toda región es una cuestión fundamental "descubrir" quién la domina y el tipo de dominación ejercida. Para algunas regiones romper con su articulación de dominación significa abrir la puerta para transformar su propio crecimiento en desarrollo, en tanto que para otras la superación de la dominación significa liberar su potencial de crecimiento económico. En ambos casos, aunque con características diferentes, ésta es probablemente la función más importante de un esfuerzo planificado de desarrollo regional y por tanto esta tarea será también un componente básico del *proyecto político regional*.

Pero ¿es posible romper una relación de dominación-dependencia entre, por ejemplo, la Región A (dominante) y la Región B (dependiente) si ello es el resultado de la doble lógica de la expansión territorial y de la optimización sistémica?

Considerando inicialmente la *dominación cuantitativa*, vale decir, aquella modalidad de dominación que se expresa en la imposición de un *nivel y ritmo* de producción por bajo la capacidad potencial regional, hay que convenir en que tal modalidad opera a través del proceso de asignación inter-regional de recursos<sup>18</sup> que canaliza a estas regiones un flujo de recursos inferior al que

17. A título de ejemplo, el Estado de Sergipe, que forma parte del NE del Brasil es "dependiente de y dominado por": a) el Estado brasileiro; b) el Estado de Sao Paulo o; c) por cada uno y ambos o, puesto de otro modo, por Sao Paulo en representación del Estado nacional.

18. Suponiendo que no existan restricciones laterales de carácter estructural, como por ejemplo, carencia de recursos naturales o de población.

la economía regional podría absorber sin generar presiones inflacionarias y también mediante el posible impacto negativo del cuadro de la política económica global y sectorial. Es factible modificar el patrón inter-regional de asignación de recursos por vía de un mejoramiento significativo de la *capacidad de negociación regional*, fundada a su vez en la capacidad de organización social de la región, capacidad estrechamente asociada a la posibilidad de gestación de un proyecto político regional.<sup>19</sup>

La dominación acá denominada cualitativa, esto es, expresada en un condicionamiento de la expansión regional a las necesidades de la región dominante, se manifiesta en relación a las regiones de penetración inmediata del sistema, en las cuales se impone -como se señaló- un estilo similar al estilo global dominante.<sup>20</sup> En este caso, producir una ruptura de la articulación dominación-dependencia puede resultar una cuestión mucho más compleja, en parte porque acá la dominación puede además adquirir una dimensión *ideológica*, en el sentido en que lo apunta O'Donnell y entonces no hay fuerzas sociales (con poder político) que contesten la dominación y en parte también, porque en el horizonte de estas regiones está su completa identificación (e incorporación) con las fuerzas dominantes de la dupla nacional-regional. El éxito de estas regiones es el éxito de la expansión del sistema y de su particular estilo y viceversa.

La concertación de la región con el Estado a fin de identificar y ejecutar proyectos en áreas (productivas o de investigación) que satisfagan necesidades compartidas, puede ser en estos casos un buen camino para *reducir la proporción* de actividades locales al servicio de los intereses de la región dominante y aumentar en consecuencia la *endogeneidad* del crecimiento, condición y atributo del *desarrollo* de la región.<sup>21</sup> Ya se dijo que tal concertación sólo es posible con regiones *política y socialmente construidas*.

19. Véase, S. Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES, 1982, Santiago de Chile.

20. Son, en consecuencia, regiones de la más alta prioridad *real* en las cuales el modo de producción se basa en la industrialización y en la urbanización y corresponden a los casos de desarrollo regional tradicionalmente vistos como "exitosos". En otras palabras, son los nuevos centros de acumulación.

21. Nuevamente los "contratos-plan" en Francia proveen un buen ejemplo de acuerdos para el desarrollo compartido de actividades y para el fomento compartido de la investigación científica y tecnológica. Véase Nota N°10.

### **La construcción social regional: ¿Ingeniería social utópica?**

En el desafío de construir socialmente las regiones existe el peligro permanente de ceder a tentaciones centralizadoras, dominantes, autoritarias; en definitiva, tentaciones exógenas a la región. Naturalmente que por esa vía la región nunca pasa de ser objeto, ahora claro está, objeto de manipulación social y el hombre, objeto, sujeto y beneficiario del desarrollo, sigue convertido en una entelequia.

Cuando ello es así se está frente a un proyecto de ingeniería social utópica, para usar la expresión de K. Popper. Ingeniería social utópica no sólo por su carácter holístico sino además porque se agota en sí misma sin conducir a parte alguna y sin conexión con las fuerzas sociales que podrían darle viabilidad. De acuerdo a Popper, toda utopía social transformada en proyecto político (es decir, con control del poder) conlleva una fuerte tendencia al autoritarismo.

La construcción social regional sólo puede hacerse con y desde la comunidad regional, aunque ésta sea al comienzo justamente incipiente y poco nítida. La ayuda exógena –normalmente imprescindible al comienzo como mecanismo inductor– debe cesar tan pronto sea posible.

Es necesario volver a una pregunta ya formulada: ¿quién puede o debe actuar como inductor inicial en el proceso de poner en marcha a la comunidad regional? Dejando de lado el surgimiento de *hechos*, internos o externos, que pueden en ocasiones desatar tal proceso<sup>22</sup> la respuesta a esta pregunta apunta también al papel potencial de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), sin perjuicio del papel atribuido a la universidad regional como un punto focal especial.

Hay ONG que operan preferentemente en planos muy básicos desde el punto de vista social,<sup>23</sup> en tanto otras se mueven en planos más superestructurales y formales y las hay realizando actividades en ambos planos (la Iglesia en particular). Las ONG cumplen al menos dos papeles significativos en el contexto de la "construcción social regional" al contribuir con su sola presen-

22. Por ejemplo, catástrofes naturales que estimulan la solidaridad o acontecimientos políticos o económicos que provocan una reacción colectiva defensiva.

23. Las políticas económicas neo-liberales ensayadas en América Latina a partir de los años 70 han hecho florecer una gran variedad de ONG "básicas" que forman parte de las estrategias de sobrevivencia de los grupos más pobres y marginalizados de la población.

cia a la densificación del tejido social (cuestión que tiene un valor intrínseco) y al funcionar en ciertos casos como "focos de inducción" de esta misma construcción. En este caso cuentan con la considerable ventaja de un alto grado de receptividad y aceptación por parte de la población, en particular en el segmento más marginal de ella, y de esta manera presentan una capacidad de articulación considerablemente mayor que las agencias del sector público, usualmente consideradas sospechosas de paternalismo y clientelismo, como mínimo. La universidad regional (cuando existe) y la Iglesia fueron indicadas más atrás como dos potenciales agentes inductores.

El tema del papel de las ONG en el desarrollo regional ha terminado por adquirir un perfil propio y en consecuencia su tratamiento excede los límites de este trabajo<sup>24</sup>. En cualquier caso, y aparte de llamar la atención sobre él, de nuevo es necesario insistir en que la articulación y animación de la comunidad regional va de la mano con la especificación del proyecto político regional, que ofrece el telón de fondo contra el cual proyectar -es decir, conducir con objetivos establecidos- la comunidad regional.

Proyecto político regional que debe basarse en un ideología y en una estrategia de y para el desarrollo regional. En sus trazos gruesos, tal estrategia tiene en parte como objetivo final el *cerramiento selectivo*<sup>25</sup> de la región y descansa en un procedimiento de *planificación negociada*<sup>26</sup> que es por pura definición, una modalidad participativa y concertada de planificación. En relación a los paradigmas conocidos de desarrollo regional, la estrategia y en consecuencia el proyecto político regional toma elementos de uno y de otro, en tanto se apoya en la articulación de los dos ya mencionados sujetos o actores: el Estado y la región.<sup>27</sup>

24. El autor tuvo la oportunidad de actuar como editor invitado del número 29 de la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales* (EURE) publicada por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile (diciembre de 1983), número dedicado por entero al papel de las ONG en el desarrollo regional.

25. Esta es una conocida propuesta de W. Stöhr (1981).

26. Esta propuesta ha sido planteada por el autor en la *Revista de la CEPAL*, N° 7, 1979, Santiago de Chile.

27. Se han planteado dudas en relación específica al carácter de "actor" atribuido en este trabajo al Estado, al cual se tiende a considerar más bien como "arena" de conflictos, intermediaciones y alianzas. Es el mismo Touraine quien afirma: "... en los países definidos más por su proceso de cambio histórico y por su desarrollo que por su participación en un tipo societal, el Estado es el actor principal, porque el papel específico del Estado es mantener la continuidad de la sociedad nacional a través de sus campos económicos y sociales y frente a otros Estados, amigos o enemigos". (Touraine: 1987 b.) Igual posición es sustentada en Solari, Boeninger, Franco y Palma (1980).

La animación de la comunidad y la paralela tarea de especificar el contenido del proyecto político son dos asuntos en relación a los cuales una ayuda puede provenir de la respuesta a una pregunta clave: ¿qué pueden hacer los agentes del desarrollo por el desarrollo de su propia región? Esta pregunta obliga a estructurar una respuesta que saque a luz una explicación coherente del desarrollo regional en general (es decir, obliga a explicitar una *teoría*) y que en la medida en que sea una explicación no abstracta, socialmente articulada, mostrará precisamente el papel de cada agente, desde los dirigentes políticos hasta empresarios y dirigentes sociales cuyas tareas y responsabilidades deben ser enmarcadas en tareas institucionales y colectivas de la región.

Nuevamente cuidando de no caer en el papel del "ingeniero holista" de Popper, no puede descartarse tan ligeramente el valor de un enfoque holista en el *diagnóstico* regional. Uno de los problemas que aparece en los intentos de ayudar a articular al conjunto de agentes regionales es precisamente la visión *analítica*, segmentada, que cada uno de ellos tiene sobre la región y sus procesos de cambio. Sobre todo cuando no existen profundos rasgos culturales regionales, el conocimiento científico de la región, de su *gestalt*, cumple un papel muy importante en este contexto.

Cabría ahora preguntar si todo el argumento desarrollado hasta el momento permite tener la seguridad de haber completado el proceso de construcción social regional. La respuesta es inequívocamente negativa: nunca se puede tener la seguridad de que la puesta en práctica de una serie de acciones desembocará en la buscada "construcción social regional". De hecho, una respuesta taxativamente positiva volvería a poner toda la cuestión en el campo precisamente de la "ingeniería social utópica" o en el campo del voluntarismo ingenuo. Aunque no existe receta alguna para alcanzar el objetivo de la construcción social regional en un plazo dado, es sin embargo fundamental por lo menos tener un esbozo del objetivo; sólo cuando se esté en posesión de una imagen aproximada de la sociedad y región que se desea, sólo entonces se puede empezar a considerar cuáles son los mejores caminos y medios para su realización y trazar un plan para la acción práctica.

Como si las dificultades internas (de la región) al proceso de construcción social fuesen pocas, todavía hay que mencionar el ambiguo marco externo a la escala internacional como un potencial escollo adicional y también, por qué no mencionarlo, algunas dificultades ideológicas que naturalmente se transformarán en dificultades políticas prácticas. La ambigüedad del marco

externo se refiere al doble signo que sobre los procesos regionales tienen las más importantes tendencias tecnológicas que se manifiestan en la escala internacional, pero que repercuten claramente en el nivel local, como por ejemplo las transformaciones en la tecnología industrial y en la informática; el autor tuvo oportunidad de referirse marginalmente a estos temas en otro trabajo. (Boisier: 1987.) Las dificultades ideológicas se refieren a la dificultad que tienen algunos sectores marxistas ortodoxos en aceptar la idea de los movimientos sociales (y en este caso, regionales) y la estrategia de concertación como formas de promover el cambio social. De hecho, como lo señala Castells, al afirmar su propia posición contraria a la ortodoxia "por definición, el concepto de movimiento social como agente de transformación social es estrictamente impensable en la teoría marxista. Existen luchas sociales y organizaciones de masas que se rebelan en defensa de sus intereses, mas no puede haber actores colectivos conscientes capaces de liberarse por sí mismos". (Castells: 1983.)

Edward Soja comentó hace varios años a propósito de esta misma cuestión y acerca de la obra cumbre de Lefèbvre: "En su conceptualización de esta revolución urbana, Lefèbvre pareció estar sustituyendo el conflicto de clase por el conflicto espacial-territorial como la fuerza motivadora detrás de la transformación social radical. Por cien años, había sido una costumbre entre los académicos marxistas ortodoxos resistir tales aparentes intentos para desviar la atención del conflicto de clase como dudosos revisionismos, y Lefèbvre no sería una excepción". (Soja: 1987.)

El hecho concreto es que en muchas regiones una parte de los agentes potenciales de desarrollo orientan su acción política en función de la ideología marxista, y es de suponer entonces que al menos los más perspicaces y ortodoxos de ellos no admitirán la consolidación de un proyecto político regional que por pura definición es antagónico a tal concepción. Ciertamente, como lo ha hecho notar C. de Mattos, estos sectores no son los únicos que pueden oponerse a la concertación.

Para colocar nuevamente al hombre en el centro de los procesos de desarrollo y para colocar el territorio regional al servicio del hombre, la construcción social regional será un proceso oscilante entre tareas y objetivos a nivel de *micro escalas* (de acción, producción, movilización, etc.) tanto como a nivel de *macro escalas* asociadas a la confrontación ideológica, a la concertación y a la internalización del cambio tecnológico.

Por ello es que este proceso se apoya en la reflexión regionalista microcósmica de Gabriela Mistral: "En geografía como en amor, el que no ama minuciosamente, virtud a virtud y facción a facción, el atolondrado que suele ser un vanidosillo, que mira conjuntos kilométricos y no conoce y saborea detalles, ni ve, ni entiende, ni ama tampoco"<sup>28</sup>, tanto como en la macrocósmica invitación a construir un mundo nuevo, de Pablo Neruda: "Sube a nacer conmigo, hermano".

## Bibliografía

Abalos, J. (1982) - *Regional growth versus the community: A case study of collective-self reliance and resilience*, Unpublished MDS Thesis, ISS, The Hague.

Abalos, J. (1985) - "Introducción al estudio de los movimientos sociales", *El Trimestre Económico*, N°206, México.

Benko, G.B. (1987) - "French regional policy in the early 1980's", *International Social Science Journal*, N°112 (Regional Science) Basil Blackwell/UNESCO, París.

Bitar, S. (1985) - "The nature of latinoamerican crisis", *CEPAL Review*, N°27, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1979) - "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N°7, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1982) - "Política económica, organización social y desarrollo regional", *Cuademo N°29*, ILPES, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1987) - "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°31, Santiago de Chile.

Borja, J. (1987) - "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Borja, Valdés, Pozo y Morales, *Descentralización del Estado*, ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago de Chile.

Castells, M. (1983) - *La ciudad y las masas*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

28. Fragmento de una conferencia dada en España por Gabriela Mistral con el título de "Breve descripción de Chile".

Curbelo, J.L. (1986) - "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional". *Pensamiento Iberoamericano*, Nº10, CEPAL/ICI Madrid.

de Mattos, C. (1983) - *La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas*, Documento CPRD-C/72, ILPES, Santiago de Chile.

Flaño, N. y G. Jiménez (1988) - *Empleo, política económica y concertación*, Instituto Chileno de Estudios Humanistas, Santiago de Chile.

Friedmann, J. (1969) - Chile: *La Década del 70*, Fundación Ford, Santiago de Chile.

Friedmann, J. (1973) - *Urbanization, planning and national development*, Sage Publications, Beverly Hills/Londres.

Friedmann, J. (1986) - "Planejamento na America Latina: do Mito da Tecnocracia à Democracia Aberta", en *Estado e planejamento: Sonhos e realidade*, CENDEC, Brasilia.

Friedmann, J. y C. Weaver (1982) - *Territory and function*, Edward Arnold, Londres.

Gore, C. (1984) - *Regions in question, space, development theory and regional policy*, Methuen, Londres.

Graciarena, J. (1976) - "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, Nº1, Santiago de Chile.

Haken, H. (1984) - *Secreto de los éxitos de la naturaleza sinérgica: la doctrina de la acción en conjunto*, Argos-Vergara, Barcelona.

Harvey D. (1982) - *The limits to capital*, The University of Chicago Press, Chicago.

Helmsing, B.H.J. y F. Uribe-Echeverría (1981) - "La planificación regional en América Latina: teoría o práctica?", en S. Boisier *et. alt.* (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

Hilhorst, J. (1981) - "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional", en S. Boisier *et. alt.* (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

Laserna, R. (1986) - "Movimientos sociales regionales. Apuntes para la construcción de un campo empírico". *Pensamiento Iberoamericano*, Nº10, CEPAL/ICI, Madrid.

Maranhao, Sylvio (1982) - "Estado e planejamento regional", *Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional*, vol. 1, Nº1, Centro de Estudos do Desenvolvimento Urbano e Regional, Recife.

Matus, C. (1972) - *Estrategia y plan*, Editorial Universitaria de Chile, Santiago de Chile.

O'Donell, G. (1984) - "Apuntes para una teoría del Estado", en *Teoría de la burocracia estatal*, O. Oszlak (comp.), Paidós, Buenos Aires.

Palma, E. (1983) - *La descentralización desde una perspectiva política*, ILPES, Documento CPRD-D/90, Santiago de Chile.

Planque, B. (1985) - "Décentralisation économique et décentralisation politique en France", *The Canadian Journal of Regional Science*, vol. VIII, N°3, Halifax.

Poche, B. (1985) - "Une définition sociologique de la région? *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXXIX, Grénoble.

Revel-Mouroz, J. (1987) - "Pour une géopolitique régionale et urbaine", en *Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation*, IHEAL/CREDAL, Paris.

Schwartz, M. (1974) - *Politics and territory, the sociology of regional persistence in Canada*. McGill-Queen's University Press, Montreal and London.

Solari, E., E. Boeninger, R. Franco y E. Palma (1980) - "El proceso de planificación en América Latina, escenarios, problemas y perspectivas", *Cuademo N°26*, ILPES, Santiago de Chile.

Soja, E. (1978) - *Topian marxism and spatial praxis: A reconsideration of the political economy of space*, Paper presented at the Annual Meeting of the Association of American Geographers, New Orleans, April 9-12. (Mimeograph.)

Stöhr, W. (1981) - "Hacia otro desarrollo regional?", en S. Boisier *et. al.* (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SLAP, Santiago de Chile (una versión inicial con la co-autoría de F. Todtling fue publicada en *Papers of the RSA*, vol. 38).

Stöhr, W. (1986) - *Territorial innovation complexes*, Paper presented to the 32nd North American Regional Science Congress (Philadelphia 1985), mimeo, Wien.

Stöhr, W. y F. Todtling (1977) - "Evaluation of regional policies experiences in market and mixed economies", en Hansen N. (ed.), *Human Settlement Systems*, IIASA, Ballinger, N. York.

Stöhr, W. y D.R. Fraser Taylor (1981) - *Development from above or below?*, John Wiley and Sons, Londres.

Stanley, W. (1966) - *Young management: a system analysis*, Scott, Foresman and Co., Gleneview.

SGAR (1988) - Secretariat Permanent, Commission Prospective Rhône-Alpes 1995-2000; *Rapport d'étape à M. le Prefet de Région et à M. le President du Conseil Regional*, Lyon.

Touraine, A. (1987-a) - *El regreso del actor*, EUDEBA, Buenos Aires.

Touraine, A. (1987-b) - *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC, Santiago de Chile.

Véliz, C. (1984) - *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona.

Wolfe, M. (1987) - "Agentes del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N°31, CEPAL, Santiago de Chile.

## 2. La Descentralización: un tema difuso y confuso

La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía de la descentralización.

Constitución Italiana (Art.5)

### **Introducción**

El discurso descentralista en los países latinoamericanos gana espacio político paulatinamente, aunque la brecha entre discurso y realidad todavía es extraordinariamente amplia. En el plano de las Cartas Fundamentales, Perú (1979), Chile (1980) y Guatemala (1985) han introducido sendas reformas a favor de la descentralización en sus varias acepciones y la nueva Constitución del Brasil (1988) va todavía más lejos desde el punto de vista de la política fiscal. En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) ha propuesto profundas reformas que buscan recuperar el federalismo venezolano y establecer una vasta descentralización. El reciente debate políti-

co en Chile, motivado por las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, colocó en un plano significativo –aunque no en un primer plano– diversas propuestas programáticas para avanzar en el terreno de la descentralización política y territorial, más allá de lo iniciado por el Gobierno Militar.

La descentralización, transformada en proyecto político, se extiende, pero esta *difusión* está al mismo tiempo entrabada por la *confusión* que acompaña a muchos planteamientos. Quizás ello pueda explicar el que todavía sea un tema que goza –al igual que otros como libertad, democracia o familia– del privilegio que prácticamente nadie se declare en contra, pero que goza también de otro privilegio: el que pocos se comprometan efectivamente con él.

La confusión no sólo entraba la difusión de la descentralización; más que eso, puede transformarse en su verdadera mortaja y puede liquidar un importante proceso social, que tiene un considerable potencial democrático, pero que no constituye, como ciertos autores insisten en sostener, la nueva panacea del desarrollo regional o el último as sacado de la manga de los planificadores regionales antes de la medianoche<sup>1</sup>.

Más de algún autor se ha preguntado, en referencia a América Latina, *por qué la descentralización ahora*, a fines del Siglo XX. Es ciertamente una pregunta cuando menos mal formulada, porque el debate entre proyectos políticos centralistas y descentralistas, a veces bajo la forma de los modelos clásicos de organización política (unitarismo y federalismo) ha acompañado a la historia de los países latinoamericanos desde su independencia, resolviéndose esta pugna en algunos casos mediante guerras civiles.

La descentralización ha sido un tema recurrente en la historia política de América Latina (Boisier: 1987), de manera que lo que corresponde indagar es *por qué vuelve a surgir con tanta fuerza*, pero en el entendido que no es la primera vez que ello ocurre y no será probablemente la última.

La pregunta verdaderamente pertinente es si ahora resulta posible o no romper con la *cultura centralista* de América Latina, tan certeramente estudiada por Véliz (Véliz: 1984) y qué formas de organización social y política podrían surgir, a qué costos, en qué momento y en cuáles lugares.

1. Alusión al artículo de este mismo autor titulado "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N° 7, 1979, Santiago de Chile.

## Las fuerzas estructurales de la descentralización

Independientemente de las circunstancias particulares de cada país, resulta posible identificar en la hora actual ciertas tendencias en los procesos económicos, sociales y políticos, visibles en todo el mundo, que tienden a crear escenarios más favorables a los proyectos descentralistas. Se trata de por lo menos cuatro *megatendencias* que atraviesan la cada día más tenue línea de la división ideológica del planeta, y para desmitificar la descentralización o para quitarle atributos imaginarios de una u otra especie, es conveniente volver a resumir tales tendencias.

En primer término cabe citar la actual *revolución científica y tecnológica* como un fenómeno que a través de sus efectos en la esfera de la *producción*, de la *información* y del *transporte* está produciendo un nuevo paisaje industrial o una nueva geografía industrial. Se ha denominado a esto como la *economía difusa* (Vázquez Barquero: 1986; Curbelo: 1987) o como una *economía de geometría variable* (Castells: 1989), cuyas características esenciales son, por el lado de la organización industrial, el reemplazo del *modelo fordista* (Gatto: 1989); por el lado de la organización sindical, el quiebre del sindicalismo de gran escala y por nuevas relaciones capital-trabajo; por el lado de la tecnología productiva, la preeminencia de los insumos de "conocimiento" por sobre los insumos tradicionales; y, finalmente, por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de *deslocalización*, *desconcentración* y, eventualmente, de *descentralización*.

Específicamente, los impactos de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la producción pueden sintetizarse en los dos siguientes aspectos principales:

a) La nueva tecnología industrial ha trasladado la importancia de las *economías de escala* desde la fase de ensamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda. Dornbusch plantea concretamente este argumento al comentar sobre la fabricación de automotores:

"El caso del 'Escort' europeo es interesante, ya que muestra que la economía de escala no implica que la industria debe estar ubicada en un lugar más que en otro. Revela más bien que las economías de escala son una cuestión que surge en la etapa de especificación y producción de partes y en menor medida en el ensamble. Eso no significa de ningún modo que la producción de partes no se pueda dispersar. En verdad, es enteramente razonable que las ganancias provenientes de las ventajas comparativas y de las economías de escala se puedan lograr juntamente con la creación de un mercado ampliado para automóviles, y con localización regional de la industria de autopartes y de ensamble que refleje las ventajas comparativas dentro de la unión." (Dornbusch: 1986.)

b) La fabricación por sistemas, tales como CAD, CAM y FIM (Computer Assisted Design, Computer Assisted Manufacturing y Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para ser ensambladas en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. Ello permite disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización. (Scott: 1988.)

En la esfera de las comunicaciones, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones tales como la computación en línea, fibras ópticas, sistemas de transmisión de imágenes y datos (telefax, fonovideo, etc.) y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales, al mediatizar electrónicamente la comunicación "cara a cara".

En la esfera del transporte, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia), en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin ruptura de carga, en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible diez años atrás, y en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria).

Todos estos efectos configuran la nueva *economía de geometría variable* que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial.

En segundo término debe destacarse el proceso de *reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno* como una fuerza verdaderamente

transideológica que empuja la descentralización.

Como en muchos otros órdenes de cosas, acá se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial y los cambios consecuentes en el modelo de acumulación de las economías industriales nuevas y maduras, ponen en jaque la *función de acumulación* del Estado (Habermas: 1973). Ni las formas precedentes de acumulación directa del Estado (propiedad pública) ni las formas indirectas de apoyo (ciertas políticas públicas) son ya útiles y por tanto el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un "nuevo" Estado, funcional a las nuevas condiciones (un ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de políticas de fomento industrial o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Es aclaratoria en este sentido la argumentación de J.L. Curbelo al señalar<sup>2</sup>:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado, por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa), en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación. (...) En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista ...

"Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia

2. Utilicé idéntica cita en el trabajo titulado *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, ILPES/APPR, Serie Ensayos, Documento 88/02, 1988, Santiago, Chile.

acumulación como desde la consecuente iógica del Estado capitalista en un período de crisis". (Curbelo: 1986.)

Desde el punto de vista del gobierno, es interesante observar que en un grupo de catorce países industrialmente avanzados y democráticos, el gasto del gobierno general como porcentaje del PIB ha aumentado persistentemente en la década de los setenta (en promedio, un 10.0%), si bien cuando se separa la década en quinquenios, se verifica una menor tasa de crecimiento de este cociente en el quinquenio final de la década (en promedio, un 3.5%), como se muestra en el Cuadro 1. Estas cifras enseñan que la mentada reducción en el tamaño del sector público admite varias lecturas. En efecto, se puede reducir ese tamaño por la vía de eliminar o transferir funciones burocráticas, pero ello no necesariamente equivale a reducir el tamaño desde el punto de vis-

Cuadro 1: Cambios en el gasto del gobierno general como porcentaje de PIB

País	1970/80	1975/80
Suecia	+ 20.09	+ 12.57
Bélgica	+ 15.10	+ 6.98
Japón	+ 11.40	+ 4.54
Francia	+ 8.38	+ 3.87
Noruega	+ 8.77	+ 3.28
Austria	+ 8.35	+ 2.89
Australia	+ 8.55	+ 2.76
Italia	+ 10.85	+ 2.74
Finlandia	+ 6.97	+ 2.10
UK	+ 9.00	+ 1.16
Suiza	+ 8.38	+ 0.91
Canadá	+ 5.49	+ 0.87
USA	+ 3.05	0.21
Alemania	+ 9.56	0.39

Fuente: Newton K. and Karran T.J. (1985), *The politics of local expenditure*, London, MacMillan.

Cuadro 2: Participación porcentual del gobierno central en el gasto del gobierno general

País	1950	1973
Suecia	54.3	32.0
Bélgica	66.9	49.0
Japón	56.0	35.4
Francia	53.7 (1960)	45.6
Noruega	85.8	74.0
Austria	73.0	37.1
Australia	79.9	55.6
Italia	58.0	39.9
Finlandia	61.7	47.9
UK	72.5	56.3
Suiza	28.1	(n.d.)
Canadá	54.7	41.9
USA	54.4	38.3
Alemania	35.2	20.9

Fuente: Gould, Frank and Zarkish, Frouzeh (1986), "Local government expenditure and revenues in western democracies", *Local Government Studies*, Jan/Feb.

ta del gasto. Al mismo tiempo, entre 1950 y 1973 (Cuadro 2) en los mismos países hay una notable transferencia de recursos en términos intergubernamentales (desde el gobierno central a gobiernos sub-nacionales). Si bien los períodos a los que se refieren los datos no son los mismos, las cifras revelan un profundo cambio estructural a nivel del Estado como aparato administrativo, cambio estrechamente asociado al proceso de descentralización.

¿Cuál es la situación en América Latina? Esta es una pregunta difícil de responder dada la precariedad de la información. De una forma meramente exploratoria, se ha preparado el Cuadro 3, que muestra para un número de países, la proporción del gasto de los gobiernos locales (sólo municipios) en el gasto público. Los datos iniciales, correspondientes a la década de los sesenta, fueron tomados del trabajo clásico de W. Stöhr (Stöhr: 1972), en tanto que

Cuadro 3: Gasto de gobiernos locales (municipios) como porcentaje del gasto público

País	Stohr	GFSY
Bolivia	2.20 (1958)	1.84 (1984)
Brasil	8.00 (1966)	6.30 (1985)
Colombia	12.60 (1958/60)	9.10 (1983)
Costa Rica	4.40 (1966)	3.90 (1985)
Chile	2.52 (1966)	8.00 (1986)
Ecuador	18.00 (1963)	12.40 (1980)
El Salvador	3.20 (1967)	5.80 (1978)
Guatemala	10.30 (1960/67)	4.60 (1983)
Honduras	9.50 (1966/67)	7.50 (1976)
México	2.40 (1958)	2.90 (1984)
Venezuela	2.48 (1964/68)	2.40 (1979)

Fuentes: Stöhr W., *El desarrollo regional en América Latina*, SIAP, 1972, Buenos Aires.  
*FMI Government Finance Statistics Yearbook*, 1987, Washington D.C.

los finales (principalmente correspondientes a la década de los ochenta) han sido extraídos del *Government Finance Statistics Yearbook* (GFSY) del año 1987.

Sería en extremo aventurado sacar conclusiones apresuradas del Cuadro 3 dada la heterogeneidad de las cifras. Hay, de todos modos, un cierto paralelismo entre ambas columnas y el hecho que sólo Chile, El Salvador y México muestren un alza en los valores del gasto (porcentual) de los gobiernos locales no es nada ajeno a la realidad. En el caso de Chile, la Reforma del Régimen Municipal hecha en los años setenta sin duda significó un claro paso descentralizador desde el punto de vista financiero<sup>3</sup>.

En cualquier caso, y por lo menos desde el punto de vista económico-fiscal, la centralización latinoamericana es patente si se la compara con los países

3. En el año 1988 el conjunto de los municipios chilenos dispuso de ingresos equivalentes a 670 millones de dólares, una cifra cercana al 18% del gasto fiscal.

democráticos industrializados, no obstante los avances notorios que en los últimos años se observan en Brasil (a partir de las disposiciones fiscales de la nueva Constitución), en Colombia (a partir de la elección popular de alcaldes) y en Chile (a partir del nuevo régimen municipal).

Peró la reestructuración del Estado no obedece sólo a la necesidad de poner a tono el Estado (y el gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional, también ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político *reemergente* en todo el mundo: la democracia<sup>4</sup>.

Como lo señala Faletto:

"En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía". (Faletto: 1989.)

Más precisamente, Revel-Mouroz decía: "El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación ..." (Revel-Mouroz: 1987.)

En tercer término hay que apuntar a la creciente y universal demanda de cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) *por mayores espacios de autorrealización*, que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Pareciera ser que tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de auto-gobierno y auto-representación. Crece el escepticismo y desconfianza por las organizaciones nacionales -incluso las organizaciones políticas- acusadas de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y más preocupadas de atender a sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que a la adecuada representación de los intereses sociales.<sup>5</sup>

4. Que a su vez asume nuevas formas y procedimientos: más consensual, con un más destacado papel de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular disensos tanto como ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la "vieja" democracia, el "viejo" Estado sería aún funcional.

5. No pocos autores -entre ellos el que escribe- consideran la categoría socio-territorial *región* como una barrera al peligro de un verdadero anarquismo territorial en situaciones de exacerbado localismo.

Por supuesto que "detrás" de esta demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: etnia, religión, cuestiones económicas y cuestiones puramente políticas ayudan a dibujar y a poner en marcha *movimientos sociales territoriales* y/o *partidos políticos* con clara identidad regional que cuestionan –por sobre cualquier otra consideración– la *dominación* ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpósitos representantes: las regiones centrales. (Boisier: 1988.)

Alvin Toffler fue premonitorio hace casi ya una década al incluir en su conocido libro *La tercera ola* un capítulo titulado "El fraccionamiento de la Nación" en el cual, con su peculiar estilo, da cuenta de las innúmeras reivindicaciones autonómicas tanto en países capitalistas como socialistas (Toffler: 1981). Releer hoy este capítulo es como leer un resumen de las noticias internacionales en cualquier semanario.

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, Hopenhayn señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contra-hegemónica figura la descentralización. En sus propias palabras:

"Descentralización de gestiones y decisiones y desconcentración de recursos. La matriz contra-hegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades. Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social." (Hopenhayn: 1988.)

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la *privatización* de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que

contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una *personalidad jurídica distinta* de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.

Recientemente J. Martín ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente y como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada que entendida<sup>6</sup>.

"Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: a) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos; b) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y, c) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

"En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión más bien idealizada del sector privado (...) En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los or-

6. Lo mismo puede decirse, por supuesto, de la descentralización y ni hablar siquiera de la dupla privatización-descentralización.

ganismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y, e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos)". (Martín: 1988.)

Cabe agregar a estas consideraciones la siguiente. Es bien distinto, desde un ángulo social, el efecto de una privatización si se atiende al ámbito en que se define la naturaleza de la personería jurídica del receptor del acto privatizador.

En tal sentido, un receptor que detenta una personería jurídica de *derecho público*, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones de desarrollo, juntas de vecinos), confiere, por este solo hecho, un alcance esencialmente de descentralización territorial y en algunos casos, política también, al acto privatizador. Tal situación habría que valorarla muy positivamente desde el punto de vista del desarrollo regional, por ejemplo. Distinto será el caso si el receptor es una persona jurídica de derecho privado, con objetivos de lucro, en cuyo caso la privatización y descentralización se ajusta estrictamente a los propósitos señalados por Martín.

Cualquiera sea sin embargo la situación concreta queda en pie el hecho –que disgusta a muchos por razones ideológicas– que la privatización es una modalidad de descentralización y en consecuencia, otra de las megatendencias a favor de ella.

En resumen, el hecho que la descentralización vuelva a aparecer con inusitada fuerza en la hora actual no parece responder a ninguna "conspiración perversa", sino a la dinámica y a la racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

## Algunos equívocos en torno a la descentralización

Revisando la abundante literatura reciente sobre el tema, se descubren muchos aciertos y no pocos errores en los argumentos en pro o en contra de la descentralización. Por supuesto que lo que interesa en esta oportunidad es referirse a los equívocos o errores, de entre los cuales se han seleccionado los siguientes.

### *Un error de sinonimia*

Una primera fuente de confusión en relación al tema de la descentralización deriva de una cierta liviandad en el uso del lenguaje que lleva a emplear comúnmente como sinónimos conceptos y palabras de un contenido completamente diverso.

Así por ejemplo, los términos *deslocalización*, *desconcentración* y, ciertamente, *descentralización*, se intercambian como si fuesen distintas etiquetas de un único producto. Es necesario entonces volver a hacer la siguiente y conocida precisión de conceptos.

Comenzando por el concepto más simple que suele ser confundido con la idea de descentralización, la *deslocalización* parece como el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración. Con la pura deslocalización no cambia nada desde el punto de vista decisional, sólo hay un cambio de lugar. El traslado de la capital del Brasil desde Río de Janeiro a Brasilia constituye el ejemplo clásico en esta materia.

El segundo concepto es el concepto de *desconcentración*, un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización en forma *exclusiva* y *permanente*. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear nuevos organismos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones (poder) adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del ente central) ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles

superiores de la misma organización) y sus normas administrativas y de personal son las mismas reglas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen. En un Banco estatal, la autorización permanente para que una sucursal regional administre créditos hasta por un monto determinado, constituye un ejemplo de desconcentración.

Por último, el concepto más complejo: la *descentralización*. Descentralizar significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

El rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización consiste en que éste es un acto que involucra a *sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas*.<sup>7</sup> Una discusión más extensa de estos conceptos se encuentra en un reciente trabajo de E. Palma y D. Rufián (Palma y Rufián: 1989), como asimismo en el excelente libro de Nogueira y Cumplido titulado *Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado* (Nogueira y Cumplido: 1987), particularmente el Capítulo IX.

La dualidad de personas jurídicas es lo fundamental en materia de descentralización y por ello es que se sostuvo más atrás que la privatización es efectivamente una forma de descentralización.

### *Un error tipológico*

Otra fuente de errores deriva de un mal manejo de las diferentes clases que distinguen las varias modalidades de la descentralización.

La descentralización –como se sabe o como debiera saberse– puede ser *funcional, territorial o política*. Cualquiera de estas formas "puras" de la descentralización puede combinarse con otras, dando origen a formas "mixtas", como se muestra en el cuadro siguiente.

Siempre manteniendo presente la característica básica de la descentralización, la existencia de dos personas jurídicas sin relación de dependencia, un proceso de descentralización *funcional* implica el reconocimiento de compe-

7. La *delegación*, otro concepto conexo, consiste en la transferencia del *ejercicio* de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizados y *por el tiempo* que determine el cuerpo legal.

tencias específicas o delimitadas a sólo un *sector* de actividad, al ente descentralizado.

La descentralización *territorial* presupone el traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad. Si bien tales órganos tienen personalidad jurídica propia, mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades.

La descentralización *política*, forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

"Cuando la descentralización comporta formas de condicionamiento, jurídicamente disciplinadas, por parte de *cuerpos electorales locales* sobre las estructuras administrativas descentralizadas, se puede reconocer el *carácter político* de las estructuras descentralizadas y hablar de descentralización *política*, ya se refiera el fenómeno al nivel municipal o al provincial y regional". (de Vergottini: 1986.)

El panorama de las formas "puras" de la descentralización se amplía al dar cabida a formas o modalidades "mixtas", de entre las cuales, según se muestra en el gráfico precedente, la *descentralización político-territorial* representa una de las modalidades de mayor interés desde el punto de vista del desarrollo regional o local.

#### Tipos y modalidades de descentralización

	Funcional	Territorial	Política
Funcional	Pura (1)		Mixta (5)
Territorial	Mixta (4)	Pura (2)	Mixta (6)
Política			Pura (3)

*Ejemplos:* (1) Empresa pública de generación eléctrica; (2) Gobierno regional designado; (3) Organismo parlamentario nacional; (4) Banco Ganadero de la Región Sur; (5) Asociación Nacional de Empresarios Metalúrgicos; (6) Consejo Regional de Desarrollo (electo) de la Región Norte.

### *Un error político*

Algunos autores no establecen claramente la necesaria relación entre *descentralización y democracia*.

Por ejemplo, E. Palma y D. Rufián sostienen el juicio siguiente:

"Pero como ya señalamos anteriormente, sería erróneo entender que un régimen políticamente centralizado es antidemocrático y que por el contrario un régimen descentralizado gozaría, por este sólo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo sino político y sobre todo social, y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista. La historia muestra cómo ciertas democracias representativas han permitido desarrollar relaciones políticas y sociales democráticas permitiendo por parte no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

"Sin embargo la descentralización política puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Ese reforzamiento se refiere al hecho de que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la Administración Central, sino también en espacios territoriales más reducidos." (Palma y Rufián: 1989.)

Otro especialista ha mantenido una posición similar al sostener:

"Las formas y alcance posible de la macro-participación depende directamente de la naturaleza del régimen político imperante; sólo existe de manera muy parcial o deformada en situaciones no democráticas. La participación a nivel intermedio y de base requiere, como condición esencial de posibilidad, cierto grado de descentralización del proceso social de decisiones. *Puede existir un alto grado de centralización tanto en una democracia política como en un régimen autoritario, en tanto que es tam-*

*bién posible concebir ámbitos de decisión descentralizados en sistemas no democráticos.*" (Boeninger: 1982, subrayado por este autor.)

Por el contrario, acá se sostendrá que si bien algunas formas de descentralización son posibles en sistemas no democráticos, la cuestión central radica en que la *descentralización política* (pura o mixta) *sólo es concebible en el ámbito de sistemas políticos democráticos.*

La democracia es *forma y substancia* y un sistema político, para calificar como democrático, debe permitir el ejercicio *formal* de ella y el beneficio *real* derivado de su práctica. Lo formal, separación de poderes, renovación periódica de autoridades mediante procesos electorales (universales, informados, libres y secretos); lo substancial, reparto equilibrado del poder, igualdad de oportunidades, respeto a las minorías, protección a ciertos grupos poblacionales y sociales, etc. No es en absoluto impropio sostener que la *forma y substancia* de la democracia se expresa en la vivencia permanente de los *derechos humanos* establecidos por las Naciones Unidas, en su totalidad, pero particularmente de los establecidos a partir del Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si la característica definitoria de la descentralización política consiste, según se señaló, en la generación del ente descentralizado mediante procesos electorales, y si éstos significan en la práctica abrir espacios políticos que pueden ser llenados por corrientes políticas diferentes y aún antagónicas a las dominantes, ¿cómo y en virtud de qué podría suponerse que sistemas no democráticos permitiesen tal apertura?

De nuevo es preciso citar a de Vergottini:

"Un segundo caso de relieve sustancial de la descentralización política se tiene cuando la existencia de entes políticos diferenciados respecto al Estado central puede ser utilizada como ocasión de garantía de la totalidad del sistema político-constitucional en cuanto que los partidos nacionales de la oposición en el Parlamento estatal pueden tener la mayoría en las Asambleas regionales, asegurando un mejor equilibrio político-institucional, como muestran las experiencias austríacas, alemanas y la italiana misma. En esta hipótesis, por lo tanto, la presencia de entes políticos regionales no destaca como una garantía directa de las comunidades territoriales, sino como garantía de las minorías políticas de oposición a nivel nacional." (de Vergottini: 1986.)

Distinto es, sin embargo, sostener cándidamente que la descentralización política es igual a democracia. La descentralización es condición necesaria pero jamás suficiente de la práctica democrática. Lo que induce a error a muchos analistas en relación a este punto es la verificación histórica en el sentido de que para avanzar en ciertos aspectos del complejo democrático, ha sido necesario un mayor grado de centralización, como la historia de Francia lo muestra.

Se ha dicho, y con razón, que de acuerdo a la línea argumental anterior, la descentralización política sólo puede ser impulsada por demócratas verdaderos, por aquéllos que estén dispuestos a aceptar los costos políticos del juego democrático. ¡Otra razón más para dificultar la ejecución de un proyecto político descentralizador!

### *Un error de lógica procesal*

También se repite frecuentemente en los argumentos en torno a la descentralización un error en relación a la naturaleza del proceso mismo de la descentralización, a la forma en que se desencadena y a su desarrollo siguiente. Este error consiste en atribuir un carácter lineal y *unívoco* al proceso, atribuyendo su puesta en marcha ya sea al Estado-Gobierno solamente o a la sola fuerza de las luchas sociales. Se desconoce su carácter *dialéctico*, esencial para entender la práctica de la descentralización.

En primer lugar, hay que señalar que la descentralización no se produce en un marco de situaciones ideales ni menos en un *vacuum* político, sino en un marco político concreto y específico: el régimen político unitario centralizado, tal como claramente lo señala el tratadista español Baena del Alcázar:

"Debe advertirse que una de las coordenadas políticas de la descentralización consiste en que se da siempre en un Estado centralista. En efecto, la descentralización supone partir del punto de vista de que la totalidad de las funciones públicas corresponde al Estado y de que éste adopta la decisión de traspasarlas parcialmente a otras entidades.

"La descentralización es, por tanto, resultado de un voluntarismo político del Parlamento, si las funciones se traspasan por Ley, o del Gobierno, si el traspaso se hace por decreto. Los entes beneficiarios de la descen-

tralización, por regla general, no son consultados por el Estado Central, de modo que pueden recibir las funciones en condiciones que no son las deseadas por ellos." (Baena del Alcázar: 1989.)

A la luz del argumento anterior, posturas como las del especialista colombiano Restrepo aparecen como afirmaciones tautológicas:

"Por otro lado, cabe destacar que en la mayoría de los casos, son los mismos Estados centrales los que impulsan los procesos de descentralización buscando con ello administrar mejor, dividir para reinar. Generalmente, la descentralización no es el resultado de luchas democráticas territoriales que buscan con ello liberarse del autoritarismo del Estado y de su burocracia centralizada; se trata más bien de iniciativas del grupo en el poder." (Restrepo: 1987.)

Aceptado el carácter dialéctico del proceso, no resulta indiferente sin embargo cuál es el actor político que inicia el movimiento descentralizador. Si es el Estado, la descentralización puede caer en un vacío formalista o, lo que es peor, puede transformarse precisamente en un ejercicio no democrático, en todos aquellos casos en que no existe un *receptor* social y políticamente adecuado. De aquí que se haya insistido fuertemente en otras oportunidades en la necesidad de *construir socialmente las regiones* para prepararlas para una práctica democrática de la descentralización *política y territorial* (Boisier: 1988). Si el actor político que inicia el proceso es precisamente la Región (considerada como un cuasi-Estado), las posibilidades de un uso democrático del poder transferido son considerablemente mayores, aunque en este contexto nada se puede dar por establecido.

El caso chileno actual pone de manifiesto el carácter dialéctico atribuido a este proceso. La *demanda descentralista*, que es hoy día expresiva tanto en la sociedad civil como en la política, ha sido activada poderosamente por la *oferta descentralista*, planteada por el discurso político del Gobierno Militar, independientemente de si esa oferta consistía realmente en una propuesta de descentralización o, como es efectivamente el caso, se limitó a etiquetar como descentralista un proceso de desconcentración funcional y territorial.

En definitiva, el mérito de una descentralización política no es atribuible a nadie en particular; es un mérito de la sociedad en su conjunto.

### *Un error de omisión*

Llama profundamente la atención en la discusión sobre descentralización el hecho que, teniendo la descentralización dos disciplinas matrices –el derecho y la economía– la mayor parte del debate, por lo menos en América Latina, se ha basado sólo en la vertiente jurídica.

Sin embargo, la teoría económica ha dado un fuerte respaldo a la descentralización. A partir de la década de los cincuenta, la economía proporcionó las contribuciones fundamentales de lo que se ha denominado como *federalismo fiscal*.

Sintéticamente puede señalarse que la teoría del federalismo fiscal pretende proporcionar tanto una justificación normativa de la descentralización de la cosa pública como criterios de descentralización eficientes desde el punto de vista de la teoría económica. La conclusión que se deriva de todo este cuerpo teórico puede ser sintetizada en un concepto muy simple: la superior eficiencia, para iguales condiciones de costo, de las estructuras colectivas descentralizadas en comparación con las centralizadas.

Si bien son varias las contribuciones al desarrollo de la teoría del federalismo fiscal, existen dos fundamentales: el planteamiento de Tiebout como mecanismo para revelar correctamente las preferencias individuales (el proceso de "votación con los pies") y el así llamado teorema de la descentralización, formulado inicialmente por Pennock y reformulado por Oates (Pennock: 1959; Oates: 1977).

En la teoría del federalismo fiscal las ventajas en eficiencia que derivan de la descentralización de la actividad pública suelen demostrarse mediante el "teorema de la descentralización". Este teorema sostiene que, *en iguales condiciones de costo, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descentralizadas*. Intuitivamente el contenido de este teorema parece muy plausible. Efectivamente, en comparación con el suministro colectivo centralizado –que por definición ofrece la misma cantidad del bien en cuestión a todos los ciudadanos–, el suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas parece que hace posible la oferta de niveles distintos del bien en cada jurisdicción permitiendo así un mayor ajuste entre las cantidades suministradas y las preferencias individuales. La existencia de costos distintos a distintos niveles de producción, debido a economías de escala, en contra de lo que a veces se sostiene,

no invalida necesariamente el teorema de la descentralización, sino que meramente sirve para determinar el nivel óptimo de descentralización para suministrar los distintos bienes y servicios públicos.

La primera exposición del teorema de la descentralización se debe a Penock. Este lo presentó como un problema de selección de alternativas binarias mutuamente exclusivas, sosteniendo que en la selección de entre dos alternativas mutuamente excluyentes, nunca las elecciones centralizadas producirían un menor número de "frustraciones" que las elecciones descentralizadas, hechas en jurisdicciones distintas.

Por supuesto que el número de frustraciones dependerá de cómo se distribuyan las preferencias entre las jurisdicciones de una estructura descentralizada, pero el teorema de la descentralización *asegura que el número de frustraciones siempre será menor bajo decisiones descentralizadas*. En el peor de los casos, cuando el número de frustraciones sea máximo con la descentralización, esta cifra se igualará al número de frustraciones que se obtendría con decisiones centralizadas. Se pueden dar pruebas formales (matemáticas) del teorema de la descentralización, pero ello escapa un tanto a la naturaleza de este trabajo.

### *Una confusión axiológica*

En el plano de los *valores*, se produce si no un error, una situación poco clara.

Casi todos los autores atribuyen a la descentralización una connotación meramente instrumental. Se la considera un *medio*, o más concretamente, una cuestión *administrativa solamente*.

Por ejemplo, Baena del Alcázar es en este sentido enfático:

"En definitiva, la descentralización tiene siempre un carácter administrativo" (Baena del Alcazar: 1989, 15).

También de Mattos participa de una posición similar, que en honor a la verdad, aparece como dominante en la vasta mayoría de los autores contemporáneos; sostiene de Mattos:

"No parece sensato sostener que una reforma de carácter *político-admi-*

*nistrativo* por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta." (de Mattos: 1989, 40, subrayado del propio autor.)

Aunque Palma y Rufián, en el trabajo ya citado de estos autores, comienzan por reconocer el carácter *político* de la descentralización, pareciera que tienden sin embargo a privilegiar su naturaleza *administrativa*, al enfatizar las cuestiones referidas a la transferencia de competencias administrativas por sobre la redistribución del poder.

*La dualidad política y administrativa* de la descentralización está bien expresada en la propuesta sobre descentralización formulada por la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) de Venezuela:

"Por estas razones, un problema que en principio tiene aspecto administrativo, y que fue tratado como tal durante mucho tiempo, se revela en realidad como eminentemente político." (COPRE: 1989.)

Pero el meollo del asunto no reside en esta naturaleza dual de la descentralización, que ya fue, por lo demás, discutida en páginas precedentes, sino en el aspecto siguiente.

En tanto la descentralización supone una *reforma*, sea del Estado, sea del gobierno, ella asume un carácter *instrumental*, medio al servicio de algunos fines y susceptible entonces de toda clase de reservas en cuanto a su conveniencia, oportunidad, costos, alcances, etc. En tal sentido, *la descentralización es una cuestión instrumental para todos*.

Se complica la situación y se enturbia a veces la discusión cuando se reconoce además que *para algunos la descentralización es también una cuestión finalista*, indisolublemente ligada a una utopía social y por tanto un asunto que, por encima de legítimas consideraciones inmediatistas, presupone una suerte de búsqueda y lucha permanente e irrenunciable. Naturalmente, un fin en sí mismo –un objetivo finalista– sólo puede establecerse acudiendo a *juicios de valor*, a juicios éticos, sobre los cuales no tiene sentido discutir.

Esta es la situación en la que reconocen filas todos los que buscan una organización social en la cual el Estado tiene un papel *subsidiario*; solidario además para quienes reconocen como su matriz doctrinaria el humanismo cristiano, o prescindente para los que militan en la corriente del liberalismo.

Desde la perspectiva del Estado subsidiario y solidario, se aboga por una

estructuración piramidal de la sociedad, la que se organiza en múltiples asociaciones de ámbito y complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado, la asociación política por excelencia. Cada nivel de esta pirámide asociativa se crea para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden (o no deben) satisfacer, reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés social aconseja no dejar entregadas a entidades menores, desde funciones vinculadas a la defensa pasando por funciones económicas hasta aquéllas relacionadas con la coordinación, la administración, la justicia y, en general, la consecución del bien común.

Pero las asociaciones intermedias libremente establecidas no son todas iguales, incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres).

La sola aplicación de la noción de subsidiaridad podría generar situaciones de intolerable injusticia, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de *solidaridad*, ejercido por el Estado precisamente para garantizar el bien común.

Algunas de estas asociaciones intermedias son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por los individuos al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros individuos o grupos. Asociaciones de vecinos, localidades, provincias y regiones son, por supuesto, ejemplos obvios de esta forma de asociación. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones *posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento ontológico de la descentralización política territorial, como potenciación de ese espacio de realización.*

### *Otros varios errores*

Otros tres errores de menor calibre sirven para cerrar esta sección.

En primer lugar, algunos autores han sostenido equivocadamente que la descentralización atentaría a la "fortaleza" del Estado Nacional.

Sobre este punto de Mattos sostiene concretamente:

"Como respuesta, tanto en la teoría como en la práctica concreta, se han producido un conjunto de proposiciones que, en lo esencial, apuntan al *desmantelamiento* de los Estados nacionales y, en particular, a los remanentes del Estado del Bienestar que habían logrado subsistir hasta ahora." (de Mattos: 1989, 28, subrayado del presente autor.)

En rigor, las cosas son bien distintas. La descentralización *político-territorial* del Estado reduce ciertamente el ámbito del gobierno central, pero en la medida que el propio acto descentralizador crea *cuasi-Estados regionales* (regiones y gobiernos regionales electos) ello bien puede resultar en un fortalecimiento del Estado nacional, concebido como la suma del remanente Estado central y los nuevos *cuasi-Estados* regionales. Hay aquí, además, un campo donde el concepto de *sinergia* puede plasmarse en la realidad concreta.

En segundo lugar e íntimamente conectado con el punto anterior, hay una tendencia<sup>8</sup> a considerar la redistribución del poder político contenida en un proyecto descentralista, como un juego de suma cero entre el nivel central y el local de gobierno.

Más que un dato, el poder político se crea y recrea permanentemente en todo proceso de cambio social. Si el poder deriva del control diferenciado que distintos actores tienen sobre recursos escasos, una modificación en el "grado de escasez" de un recurso, por ejemplo un aumento del conocimiento científico y tecnológico, crea nuevas formas de poder.

Desde el punto de vista de la administración pública, Goldsmith y Newton llegan a una conclusión similar:

"La expansión del gobierno, dicho de otro modo, no es un fenómeno de suma-cero en el cual el centro gana a expensas de otros niveles, sino un proceso acumulativo en el cual el alcance y la penetración del sector público ha aumentado, transformando en mayores y en más fuertes a todos los niveles de gobierno, pero a algunos proporcionalmente más que a otros." (Goldsmith y Newton: 1988.)

Por último, también suele cometerse el error de presentar la centralización y la descentralización como un par de conceptos dicotómicos. Sin embar-

8. A la cual este autor no ha escapado en algunas oportunidades.

go no es así, sino que:

" ... pareciendo correcto considerar los procesos de descentralización y de centralización como *tendencias* que pueden convivir en el mismo ordenamiento sin excluirse mutuamente: *un Estado totalmente centralizado no existe y una descentralización ilimitada conduciría a la secesión o a la desmembración del Estado*". (de Vergottini: 1986, subrayado en el original.)

Por lo demás, en términos dinámicos, un proyecto político descentralizador a nivel nacional contiene siempre el peligro de aumentar simultáneamente la centralización en niveles locales, una situación nada de infrecuente en la práctica.

### **¿Panacea o reforma administrativa? Ni tanto ni tan poco**

En un difundido, reciente y ya citado trabajo, de Mattos se empleó a fondo (de Mattos: 1989) para prevenir acerca de la repetición histórica de errores por parte de los especialistas en desarrollo regional, poniendo en descubierto una supuesta "ingenuidad"<sup>9</sup> de tres académicos caracterizados en su opinión por abogar a ultranza a favor de la descentralización: un europeo (Jordi Borja), un norteamericano (Dennis Rondinelli) y un latinoamericano (Sergio Boisier).

Probablemente una lectura más cuidadosa de los trabajos de este trío habría bajado considerablemente el tono del artículo referido, porque lejos de propugnar nuevas *panaceas*, los autores criticados parecen ser particularmente cuidadosos al respecto.

Así por ejemplo, Rondinelli señala:

"Aún los más fuertes abogados de la descentralización reconocen que no se trata de una panacea para curar los males económicos y sociales de los pobres y que no cambiará por sí sola las relaciones políticas y sociales que han obstaculizado una participación mayor en la planificación del

9. Que lamentablemente ya no podría ser atribuida a una "cándida" y perdida juventud.

desarrollo y en la administración, en el pasado." (Rondinelli y Cheema: 1988.)

El mismo autor hace suya una opinión de Griffin, quien por su parte dice: "... es concebible, incluso probable en muchos países, que el poder al nivel local sea más concentrado, más elitista y ejercido en contra de los pobres de una manera más brutal que en el centro. De esta manera, una mayor descentralización no necesariamente implica una mayor democracia, ni hablar de 'poder popular'. Todo depende de las circunstancias bajo las cuales ocurre la descentralización" (Griffin, citado por Rondinelli y Cheema).

Por su lado, Borja, más allá de una indudable pasión catalana y ciertamente hispánica en el lenguaje, es igualmente precavido en la hora del balance de la descentralización, al comentar específicamente sobre los "objetivos y efectos perversos de la descentralización del Estado". (Borja: 1988, 114 y siguientes.) Concretamente, Borja apunta en otra sección de su trabajo:

"Pero el proceso de descentralización no es un camino fácil y sin contratiempos, el método utilizado no evita las contradicciones, los medios de que disponemos no son siempre los adecuados e incluso el mismo modelo de descentralización tiene una ambición que tal vez es excesiva." (Borja: 1988, 170.)

El último de los autores criticados<sup>10</sup> ha sido enfático en señalar o en apuntar que la descentralización es una condición necesaria de un bien entendido desarrollo regional (Boisier y Silva: 1990) pero no un fin en sí mismo, excepto en el plano axiológico más general al cual se hizo referencia más atrás.

¿Cómo podría argüirse seriamente que se otorga a la descentralización un utópico carácter de "panacea" si en el mismísimo trabajo criticado por de Mattos se señala al responder a la pregunta acerca de los requerimientos para transformar las regiones de regiones-objeto a regiones-sujeto:

"Se requiere una distribución diferente del poder político en la sociedad,

10. No resulta muy elegante hacer una defensa personal, pero en la hora "undécima" cada uno debe responsabilizarse y dar cuenta de sus escritos.

una suerte de nuevo 'contrato social' entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo 'contrato social' se llega por medio de la descentralización político-territorial. La descentralización regional implica en casi todos los casos la necesidad de *construir políticamente* (subrayado en el original) las regiones."

"... Para que este proceso adquiera, además, un carácter verdaderamente democrático es necesario que el receptor de la cuota de poder político entregada a la región, no sea sólo una estructura formal de organización o un grupo social hegemónico. Se requiere un depositario 'socialmente adecuado', que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada. A su turno, ello implica en la práctica la necesidad de *construir socialmente* (subrayado en el original) la región." (Boisier: 1987.)

¿Es esto panacea o simplemente un medio? Importante a fin de cuentas, pero sólo un medio en este contexto.

En un mundo en que las ideologías y los paradigmas se derrumban o desdibujan, volver a proponer "panaceas", una especie de vulgarización del dogma, sería extemporáneo, por decir lo menos.

Si el problema específico del subdesarrollo regional o el problema más general de la inequidad social es atribuido a una constelación de factores causales –como todo el mundo sostiene– atribuirle a la descentralización, sea bajo las modalidades puras, sea bajo las modalidades mixtas, una virtud mágica que la convertirá en *la solución* de tales problemas, sería equivalente a sostener que la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby es una tontería monumental.

Así que descartada la condición de "panacea" de la descentralización<sup>11</sup>, habría que preguntarse si ella sólo queda como una reforma administrativa más, conveniente con todo, pero sólo eso.

Por supuesto que tal interpretación debe ser inmediatamente descartada en la medida en que el proyecto descentralista asume una dimensión *política*, sea territorial o no. Otra cosa, como se adelantó, es si los resultados de una descentralización político-territorial se ajustan o no al escenario político imaginado por los grupos en el poder, que son los que hacen la descentralización.

11. Que ninguno de los tres autores criticados le atribuye.

Aún Preteceille, un destacado crítico de la descentralización en Francia, admitiendo que a partir de 1985 la derecha ganó considerable espacio político local gracias a la descentralización<sup>12</sup>, no desconoce que:

"En el largo plazo, sin embargo, la descentralización puede efectivamente crear nuevas condiciones para el debate político local y para el control ciudadano. Podría quizás ayudar a producir nuevas generaciones de militantes y elites, especialmente si los movimientos políticos evitan el direccionamiento hacia otra fascinación que también emerge al nivel local: la política de los medios de masas (masas-media) que manipula a los ciudadanos en vez de ayudarlos a tomar el poder." (Preteceille: 1988.)

La descentralización: un signo de los tiempos, una nueva modalidad contractual entre el Estado y la sociedad civil, un fundamento de algunas utopías sociales, pero, en un sentido inmediato, un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado, revalorizado, clarificado y puesto al servicio de una verdadera democracia. Ello sólo será posible mediante la puesta en práctica de una dialéctica política y social entre el Estado y la sociedad civil.

## Bibliografía

Argullol, E. (1977) - *La vía italiana a la autonomía regional*, ILEAL, Madrid.

Baena del Alcázar, M. (1989) - "La descentralización en Europa", *Desarrollo regional: tarea nacional*, Ediciones U. de la Frontera, Serie Documentos, Temuco, Chile.

Boeninger, E. (1982) - *Conceptos, objetivos y oportunidades de participación*, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1979) - "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N° 7, Santiago de Chile.

12. Desde donde comenzó a exigir más y más al gobierno nacional (compárese con la situación municipal chilena post-Gobierno Militar).

Boisier, S. (1987) - "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1988) - *Palimpsesto de la regiones como espacios socialmente construidos*, IL-PES/APPR, Serie Ensayos, Documento 88/02, Santiago de Chile.

Boisier, S. y V. Silva (1990) - "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual", en Albuquerque F., C.A. de Mattos y R. Jordán (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL, Buenos Aires, Argentina.

Borja, J. (1987) - "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Borja J., T. Valdés, H. Lazo y E. Morales: *Descentralización del Estado*, ICI/FLASCO/CLACSO, Santiago de Chile.

COPRE, Venezuela (1989) - *La descentralización. Una oportunidad para la democracia*, vol. 4, Caracas, Venezuela.

Curbelo, J.L. (1986) - "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", *Pensamiento Iberoamericano*, N 10, CEPAL/ICI, Madrid, España.

de Mattos, C. (1989) - "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", *Socialismo y Participación*, N° 46,

de Vergottini, G. (1986) - "La distribución territorial del poder político", *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 16, Bilbao, España.

Dornbusch, R. (1986) - "Los costos y los beneficios de la integración económica regional", en *Integración Latinoamericana*, N° 103, INTAL, Buenos Aires.

Faletto, E. (1989) - "La especificidad del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile.

FMI (1987) - *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington.

Gatto F. (1990) - "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en Albuquerque F., C.A. de Mattos y R. Jordán (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL (en prensa), Buenos Aires, Argentina.

Goldsmith, M. y K. Newton (1988) - "Centralisation and decentralisation: changing patterns of intergovernmental relations in advanced western societies", *European Journal of Political Research*, vol. 16, núm. 4, Heidelberg.

Gould, F. y F. Zarkish (1986) - "Local government expenditure and revenues in western democracies", *Local Government Studies*, London.

Habermas, J. (1973) - *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrotu Ed.

Hopenhayn, M. (1988) - *La participación y sus motivos*, Programa de Capacitación, ILPES, Documento ASD/95, Santiago de Chile.

Martín, J. (1988) - "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía", *Revista de la CEPAL*, N° 36, Santiago de Chile.

Newton, K y T.J. Karran (1985) - *The politics of local expenditures*, MacMillan, London.

Nogueira, H. y F. Cumplido (1987) - *Derecho Político. Introducción a la política y teoría del Estado*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile.

Oates, W.E. (1977) - "An economist's perspective on fiscal federalism", en W.E. Oates (ed.), *The political economy of Fiscal federalism*, Lexington.

Palma, E y D. Rufián (1989) - *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile.

Pennock, J.R. (1959) - "Federal and unitary government: disharmony and frustration", *Behavioral Science*.

Preteceille, E. (1988) - "Decentralization in France: citizenship or restructuring hegemony?", *European Journal of Political Research*, vol. 16, N° 4, Heidelberg.

Restrepo, D.I. (1987) - "Descentralización, democracia y Estado autoritario", *Cuadernos de Economía*, vol. VIII, N° 11, Bogotá.

Revel-Muroz, J. (1987) - "Pour une géopolitique regional et urbaine", *Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation*, IHEAL/CREDAL, París.

Rondinelli, D.A. y G. Shabbir Cheema (1988) - "Implementing decentralization policies. An introduction", in Cheema G.S. y D.A. Rondinelli (eds.), *Décentralization and development*, UNCRD, Sage Publications.

Scott, A. (1988) - *New industrial spaces*, Pion, Londres.

Stöhr, W. (1972) - *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Tiebout, C. (1956) - "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*.

Toffler, A. - *La tercera ola*, Plaza y Janés, S.A. Barcelona, España.

Vásquez Baquero, A. (1986) - "El cambio del modelo del desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España", *Estudios Territoriales*, Nº 20, Madrid.

Véliz, C. (1984) - *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona, España.

## CAPITULO II

### Descentralización y desarrollo regional en Chile: contribuciones socio-políticas

Previous Page Blank

## 1. La construcción (democrática) de las regiones en Chile: una tarea colectiva

### Introducción

A partir de un hecho consumado, valorado como positivo pero al mismo tiempo como limitado, cual es el reconocimiento constitucional de las *regiones* (Art.3, Constitución de 1980) como primera instancia territorial para efectos de gobierno y administración interior, se exploran en este artículo algunas líneas de reflexión y de acción que pueden contribuir al logro de una efectiva *descentralización política, que no está contemplada en el texto constitucional.*

En este contexto, la tesis principal que se plantea expresa la necesidad de "construir" socialmente las regiones de Chile a fin de posibilitar en el futuro próximo un ejercicio temporalmente gradual y geográficamente selectivo de una descentralización política territorial con un fuerte contenido de democracia no sólo representativa sino también participativa. Se está consciente del peligro del uso de la idea de "construcción social", cara al pensamiento iluminista, pero aun así el término tiene las connotaciones positivas de una *idea fuerza.*

Esta tesis se basa, a su turno, en una hipótesis que sostiene que las regiones en Chile son *creaciones institucionales* más que realidades sociológicas y

culturales. Esta hipótesis no es nueva; en 1969 uno de los más destacados asesores extranjeros del Gobierno de Chile escribía que: "A pesar de que cada una de las regiones de Chile tiene su propio perfil económico, las variaciones culturales entre ellas son pequeñas. En términos generales los chilenos constituyen un pueblo bastante homogéneo y su apego al terruño natal es muy débil. Por esto las regiones del país son más bien artefactos económicos que entidades orgánicas históricas y culturales y carecen de toda expresión política". (Friedmann: 1969.)

Se postula que "construir" socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

Si bien la "construcción social regional" puede presentarse como una cuestión conceptual y por tanto de elevado contenido teórico, no es menos cierto que se refiere a asuntos concretos visibles en varias regiones de Chile, asuntos que deben ser entendidos como serios escollos a la descentralización. Por ejemplo, la "construcción social regional" significa –en el caso de la Región de Valparaíso– la superación de la tensión San Antonio-Valparaíso o la articulación preferente de Los Andes a la capital regional; en el caso de la Región del Bío-Bío, la "construcción social regional" implica la eliminación de las rivalidades y formas de dominación y centralismo entre Concepción, Chillán y Los Angeles; en la Región de Antofagasta significa la posibilidad de que empresarios, asalariados y tecnócratas compartan un mismo "proyecto" regional, en tanto que en la Región de la Araucanía la "construcción social" tiene que ver con etnias. No se trata de una panacea capaz de superar toda expresión de conflictos territoriales, de clase o étnicos, sino de un esfuerzo consciente y permanente en una dirección, con éxitos avaros y fracasos probablemente generosos.

Tal proceso de "construcción social" –que no debe confundirse ni transformarse en un proyecto de "ingeniería social utópica"– debe plasmarse sobre la base de la concertación social regional encauzada mediante un ejercicio permanente de planificación participativa, tan endógeno al conjunto de sectores sociales de la región como sea posible, porque ¿quién puede considerarse legitimado *a priori* para promover este proceso?

En este contexto, la identificación de los agentes del desarrollo regional y su articulación por medio de un marco cultural regional y por medio de un proyecto político regional, constituye el elemento clave de la transformación de las regiones de meros objetos o artefactos a verdaderos sujetos colectivos capaces de concertarse activa y solidariamente con el Estado en el logro de un desarrollo regional autosustentado y socialmente equitativo.

La introducción del concepto de *proyecto político regional* implica hacer explícita su ideología (el regionalismo), sus objetivos permanentes (modificar la forma de inserción de la región en el sistema nacional de regiones y en su estructura de dominación), su forma de expresión política (partidos políticos regionales o movimientos sociales regionales), su conducción (formas de liderazgo regional), sus demandas de tipo inmediatista (la descentralización), sus oponentes (el Estado y la misma mentalidad centralista) y su capacidad para generar impulsos endógenos de crecimiento (ciencia y tecnología en las regiones, empresas regionales, sistema financiero endógeno, etc.).

### **El punto de partida**

En América Latina y en Chile se están gestando condiciones que hacen de la descentralización política regional una utopía posible. Ello es así porque parece probable cruzar en un mismo plano la *demanda descentralista* que surge de abajo hacia arriba, desde el seno de las comunidades subnacionales, con la *oferta descentralista*, que corresponde a la fase actual del desarrollo del sistema productivo y tecnológico mundial. Ambas tendencias, pero estructuradas sobre contenidos distintos han estado presentes en la sociedad chilena desde los inicios mismos del Estado-Nación.

La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado, por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de conglomerados y un modelo de extrema descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual el espacio está dejan-

do de ser un obstáculo para la acumulación. En este sentido, el *contrato social* característico del Estado del Bienestar iniciado en Chile en la década de los veinte pierde parte de su justificación y utilidad. Por otro lado, la salida de la doble crisis chilena, la crisis de reinsertión externa y la crisis política interna, implicará por una parte nuevas tareas del Estado y por otra, el traspaso de competencias a la sociedad civil, una aparente contradicción que encuentra su solución en la descentralización. Por consiguiente, la tendencia a la descentralización del Estado nacional es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis. Por ello es que un régimen históricamente centralizado (como el chileno) podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación.

Esta situación está revitalizando la *regionalización* y, en consecuencia, el desarrollo regional, en la medida en que la descentralización requiera de una base geográfica para su funcionamiento y por tanto hoy día se observan nuevas propuestas para establecer regiones o al menos para fortalecer –como quiera que esto se entienda– a las viejas entidades de la división político-administrativa.

En cualquier caso, esto plantea un formidable desafío profesional a la planificación regional puesto que muchas de estas nuevas o viejas regiones (multiprovinciales como la Región del Bío-Bío o monoprovinciales como la Región de Antofagasta) deben ser en verdad construidas tanto política como socialmente, ya que en no pocos casos se trata de verdaderas construcciones *ex-nihilo*, para utilizar una feliz expresión de un politólogo chileno.

La construcción política dice relación con el establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones (algo así como un Estado weberiano regional) asunto que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Como se dijo, construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales o de clase, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

Como se ha señalado en varias oportunidades, la descentralización, el

desarrollo regional y la planificación concertada constituyen hoy una trilogía inseparable y por tanto si se desea impulsar de una manera racional el proceso de desarrollo regional descentralizado, primero que nada se debe sortear la situación de crisis en la que se encuentra la planificación en general y la planificación regional en particular. Esta crisis se refiere simultáneamente a la doctrina (o teoría), a la inserción de la planificación en la estructura de poder y al perdido carácter humanista de ella.

La superación de esta crisis debe comenzar desde las fundaciones mismas del edificio teórico del desarrollo regional, y para ello es necesario formular una pregunta básica: ¿dónde está el hombre?; ¿en qué momento de la especulación teórica se borró la idea del hombre como objeto y sujeto del desarrollo? Recuperada la noción fundamental del hombre como sujeto del desarrollo, será preciso convenir en que el desarrollo regional debe estar al servicio del hombre y no del territorio. De este punto humanista debe partir todo esfuerzo de reconstrucción teórica.

El hombre aristotélico –*animal político*– es también un ser apegado a un espacio vital, de cultivo o de caza –*animal territorial*– que en función de su naturaleza gregaria se organiza en dos entornos: uno, el *entorno social*, de la tribu a la compleja sociedad post-industrial; otro, el *entorno territorial*, de la aldea tribal a la aldea global; ambos "entornos" constituyen tanto la sociedad civil como la política.

El entorno, social o territorial, tiene que ser puesto al servicio de la persona humana y para ello el hombre mismo debe ser capaz de manejar o intervenir su entorno.

La complejidad del entorno territorial –de aquí en adelante la región– debido a su bajo grado de cerramiento, exige como condición de su propia intervención el desarrollo de una *estrategia* como procedimiento tanto de pensamiento como de acción. De hecho, una región como por ejemplo la Región de Los Lagos o cualquier otra, constituye un conjunto de sistemas (social, económico, ecológico, étnico, político, etc.) infinitamente más complejo que el país, porque no tiene fronteras legales, no contiene un "Estado ordenador", tiene escaso "autocontrol", es dependiente, dominada, etc. A su vez, el diseño estratégico requiere de una teoría que confiera la racionalidad al diseño y a su turno, la teoría a ser utilizada debe estar configurada por un conjunto de hipótesis capaces de explicar la realidad del propio entorno. Por ello en la tarea de reconstrucción y reinsertión de la planificación regional es preciso ela-

borar una teoría pertinente a la realidad del medio en que se aplica y capaz de romper con la dualidad entre *sujeto* y *objeto* en el campo del desarrollo regional. Como se sabe, en tal dicotomía el sujeto fue y es el Estado central y centralizado y el objeto fue y es la región, precisamente considerada como un artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político, porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos.

### **Una condición necesaria: una planificación societal teóricamente consistente**

En la medida en que se busca la transformación de una región de *objeto* a *sujeto*, el proceso de desarrollo regional será protagonizado entonces por dos actores o por dos sujetos: el Estado y la Región, ahora casi como un Estado. Por ello es que actualmente se tiende a definir la región como una organización política territorial dotada de personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía.

¿Qué repartición de funciones o qué división social del trabajo se produce entre estos dos actores o sujetos del desarrollo regional?

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por una parte, el Estado, a través del sector público es responsable de la repartición de los recursos públicos entre las regiones. En tal sentido el Estado cumple con una importante *función de asignación* interregional de recursos que en buena medida condiciona y es a su vez condicionada por la lógica de expansión territorial de un sistema capitalista que posee un determinado estilo de desarrollo. (Boisier: 1982.) Identificar y poner en práctica los procedimientos para guiar coherentemente tal proceso ha constituido la función tradicional de la planificación regional.

En el caso de Chile, tal función de asignación puede ser aproximadamente "medida" a través de la Inversión Pública Regionalizada (incluye los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Salud, Educación y el Fondo Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la Inversión Municipal).

A lo menos durante los siete años comprendidos entre 1980 y 1986, el promedio de la inversión pública asignada a la Región Metropolitana ha sido del orden del 35% del total, de acuerdo a cifras oficiales. Esta es una cifra in-

cluso levemente superior a la que ODEPLAN señalaba como promedio del cuatrienio 1965/1968 (33.9%) aun cuando la actual RM es más pequeña que la del período señalado, ya que ahora no incluye el antiguo Departamento de San Antonio. La oposición estadística usada frecuentemente ahora por ODEPLAN, Región Metropolitana-Resto Regiones es una simplificación que impide, por ejemplo, descubrir la real modalidad de la función de asignación y su congruencia o incoherencia con las prioridades regionales establecidas oficialmente. Sin embargo, si este asunto se juzga por medio de la distribución regional del FNDR se pueden constatar situaciones que deberán ser corregidas; por ejemplo, entre 1976 y 1983 el aporte del FNDR a la Región del Bío-Bío, prioritaria por excelencia, ha sido sólo de un 6%, inferior en un 21% a un teórico aporte igualitario por región. Como es relativamente obvio que el "Resto Regiones" debe recibir recursos relativamente mayores a los asignados a la RM, lo que interesa en último análisis es la distribución entre todas las regiones, esto es, el perfil de la distribución.

Por otro lado, el Estado impone al resto de los actores económicos un determinado cuadro de política económica global y sectorial que produce impactos o efectos de variado signo y magnitud en cada región. En otras palabras, el cuadro de la política económica *no resulta neutral desde el punto de vista regional*. Tales impactos pueden favorecer o pueden frenar el crecimiento económico regional.

Por ejemplo, la acelerada reducción arancelaria puesta en práctica entre 1974 y 1980, que significó reducir el arancel modal del 90% al 10%, provocó efectos devastadores en la estructura del sector industrial manufacturero en las regiones de Valparaíso y Bío-Bío. Posiblemente no previstos, estos efectos fueron equivalentes a una pérdida de 21.000 empleos industriales en el conjunto de las dos regiones, *sólo considerando el estrato de la gran industria*, es decir, aquélla con tamaño igual o superior a las 50 personas ocupadas. (Boisier, S. e I. Silva: 1985.)

En el mejor de los casos entonces, la acción del Estado provoca en una región condiciones favorables al crecimiento económico, pero cuando se tienen en cuenta las características cualitativas (por ejemplo, creciente autonomía, creciente apropiación del excedente, creciente inclusión social, etc.) que diferencian una situación de desarrollo regional de una situación más simple de crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer -de su *capa-*

*ciudad de organización social* – que de las acciones del Estado.

Esta "capacidad de organización social regional" sólo puede expresarse verdaderamente en contextos políticos democráticos puesto que requiere de elevados niveles de una legitimizada participación y concertación. Por ello es que puede afirmarse que en Chile es débil la organización social regional, independientemente del número de organizaciones sociales de base (sindicatos, juntas de vecinos, etc.), toda vez que el concepto alude más bien a su articulación que al número de ellas.

Es en tal sentido que la adecuada articulación entre el Estado y la región resulta crítica para promover un auténtico proceso de desarrollo regional. Ninguna cantidad de recursos volcada por el Estado puede generar *desarrollo*, si no existe una sociedad regional con "voluntad de desarrollo". La mencionada articulación hace referencia no sólo a una macro concertación; también se expresa en el reparto concreto de competencias de diversa índole entre el Estado y la región.

Por ello es que en una concepción más actualizada y más societal del desarrollo regional será preciso reconocer la existencia de tres funciones complementarias e interdependientes dentro de lo que se denomina como "planificación regional". Una primera función: *asignación de recursos*, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda función: *compensación*, cuyo propósito es anular los efectos negativos de la política económica en algunas regiones, de naturaleza política en lo esencial, desconcentrada en procedimientos y también exógena a la región y una tercera función: *activación social*, de naturaleza social y ciertamente descentralizada y endógena a la región.

Esta concepción tiene implicaciones claras –pero no desarrolladas en este trabajo– sobre la estructura y funciones de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y sobre las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación así como sobre otras instituciones del Gobierno Central (Ministerio del Interior) tanto como sobre organismos propiamente regionales.

### **Otra condición igualmente necesaria**

¿Qué se requiere en este intento de reconstrucción teórica para transformar una región-objeto en una región-sujeto, cuestión central en esta propuesta?

*Se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo contrato se llega por medio de la descentralización político-territorial, que quiebre el modelo centralista histórico de Chile, que siguió un patrón como el siguiente:*

"El desarrollo de Chile como nación adoptó la forma de un Estado que se asienta progresivamente sobre un territorio y no el modo inverso, es decir, de aquéllos que se constituyeron por pactos o agregaciones que derivaron en formas federales. No hubo una unificación consensual, sino una imposición de normas comunes desde un centro dominante. A esta tendencia hay que añadir rasgos propios del caso específico chileno. Nuestra herencia colonial ibérica fue preponderantemente borbónica, centralizada y absolutista. Por la época en que fuimos colonizados, esto se hizo bajo el signo centralista y no aquél de la España de origen nacional, respetuosa de las comunidades locales.

"Este inicio ultraunitario tuvo, a su vez, *un efecto espacial sobre el régimen político*. Creó, desde el inicio, una desmesurada concentración en el sistema de decisiones, que se plasmó en la normativa jurídica. Las instituciones censitarias fueron su primera manifestación. Luego los pactos históricos de hegemonía política se articularon a través del presidencialismo y de sus delegaciones territoriales, a través de las figuras de intendentes y gobernadores, más propios del traspaso de atribuciones en la jerarquía militar. Así se logró trabar entre sí los intereses agrícolas, mineros, comerciales, financieros e industriales. Fue por medio de liderazgos personales y de los pactos familiares que los sacralizaron muy propios de sociedades tradicionales, que se perfeccionaron los mecanismos de compensación. Esto se hizo a través del predominio territorial.

"La forma de gobierno administrativo –el Estado como burocracia centralizada– se consagró institucionalmente en la normativa correspondiente para prestar apoyo y servicio a lo decidido. La forma de desarrollo de la ciudadanía, sistemas electorales y la forma adquirida por la comunidad política y sistema de partidos, fue asimilada a lo mismo para generar formas de presión y control sobre la administración central burocrática del Estado. Los partidos adquirieron así estructuras centralizadas, ya que el núcleo de la vida política obligaba a concurrir al centro.

"Dado todo lo anterior, *la sociedad civil también quedó sometida al patrón espacial de la sociedad política*. La demanda de acciones u omisiones gubernamentales impuso modalidades centralizadas de organización a los grupos sociales para la representación de intereses. De este modo, se conforman confederaciones o federaciones nacionales en los campos gremiales, mutuales, sindicales, profesionales, etc., para influir sobre el sistema central de decisiones, que se concretaban en la administración gubernamental. Este esquema ha obligado a que el sistema de medios de comunicación de masas y el conjunto más significativo de contenidos de los mismos, también siga el camino paralelo al del Estado. Así, la conciencia colectiva también se ha estructurado centralizadamente. Se ha concentrado y centralizado la visión del pasado, es decir, de la historia, la información del presente y la elaboración de proyectos, según lo que diga el centro dominante".

La descentralización implica en el caso chileno la necesidad de *construir políticamente* las regiones. Pero para que el poder cedido a las regiones vía descentralización pueda ser utilizado democrática y participativamente al interior de ellas, se requiere de la existencia de un receptor regional adecuado y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada, capaz de utilizar todos los canales de mediación política y social.

Esta misma idea es recogida en el ámbito local en un libro del GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias) de reciente aparición:

"Los riesgos, justamente, de la descentralización del poder, hacen que, en países con gobiernos democráticos se note un gran temor de la elites del gobierno central a transferir funciones autónomas a los gobiernos locales. Tal temor proviene del hecho que se ha comprobado que en muchos municipios los depositarios de las nuevas atribuciones y funciones no son necesariamente la comunidad organizada en forma democrática, sino las oligarquías locales, que usan las nuevas atribuciones en su propio provecho". (Rivera: 1988.)

De aquí que la descentralización implica en la práctica la necesidad de *construir socialmente* la región y por ello es que el desarrollo regional tiene una profunda connotación sociológica. La construcción social regional y en conse-

cuencia la organización social de la región es postulada bajo el signo de la *concertación y la participación*. No es posible en esta oportunidad referirse extensamente al carácter equívoco que ha asumido el vocablo *participación*; sólo es posible declararse de acuerdo con M. Hopenhayn señalando que todas las motivaciones que están detrás de la idea de participación se remiten, en último término, a una que compromete a la existencia humana como tal, a saber: la voluntad de cada cual de ser *menos objeto y más sujeto*.

Por otro lado el énfasis en la concertación no significa negar u ocultar la existencia e importancia de los conflictos al interior de las regiones, por ejemplo, los conflictos de clase o los conflictos entre provincias. La concertación no debe entenderse ni como una tregua social ni como la búsqueda de neutralizaciones mutuas, que terminarían por neutralizar el sistema. La concertación implica objetivar los conflictos, los recursos y las necesidades de cada una de las partes y, en consecuencia, actuar en una perspectiva dinámica y abierta, distinta de escenarios de suma cero.

No obstante la concertación no parece posible si ella no se inscribe en la paulatina transformación de la región de *objeto a sujeto*. Naturalmente que la región sólo puede ser entendida como *sujeto* cuando existe como telón de fondo la ecuación sociedad-región o la identificación entre contenedor y contenido, cuestión íntimamente vinculada a la identidad regional. Para este propósito el regionalismo es importante al contribuir a dibujar un frente común en relación a adversarios externos; esto permite que cada agente regional subordine su racionalidad propia a un proyecto colectivo sin renunciar necesariamente a ella.

El desafío de la construcción social regional estará siempre presente en situaciones en las cuales la *institucionalidad* precede y pretende dar origen a la *regionalidad* y ésta es precisamente la situación chilena. También es la situación que se vive en otros países latinoamericanos y por ejemplo, en Francia, a partir de la Ley de Descentralización de 1982.

### **El itinerario de la construcción social regional**

La tarea de construcción social de una región comienza por la investigación sobre el número y tipo de agente del desarrollo presentes en la región y continúa con la identificación de los mecanismos de articulación que aglutinan a

tales agentes y que permiten hablar de un *conjunto* de agentes más que de una sumatoria de ellos. Se pueden emplear las categorías siguientes para una primera aproximación: 1) dirigentes políticos; 2) planificadores y demás tecnócratas; 3) otros burócratas; 4) capitalistas y empresarios; 5) gerentes y otros tecnócratas; 6) oficiales militares; 7) jueces y abogados; 8) dirigentes sindicales; 9) dirigentes de asociaciones de profesionales; 10) propietarios de medios de comunicación; 11) académicos e intelectuales; 12) dirigentes de organizaciones religiosas; 13) dirigentes de organizaciones estudiantiles; 14) dirigentes e ideólogos que rechazan el orden económico prevaleciente (entre los cuales se cuentan los descentralistas); 15) dirigentes de los movimientos de los pobres rurales y urbanos.

Aunque esta lista de agentes no tiene necesariamente una correspondencia punto a punto con la composición de los COREDES en Chile, resulta de todos modos interesante contrastarla con la estructura de un Consejo cualquiera, en este caso el COREDE de la Región de la Araucanía. En este ejercicio se constata la ausencia absoluta de agentes correspondientes a las categorías 5, 7, 10, 12, 13, 14 y 15. Las últimas cuatro omisiones se explican claramente sobre la base de consideraciones ideológicas y políticas, algo que tendrá que ser revisado a futuro; llama poderosamente la atención la ausencia de propietarios o administradores de medios de comunicación, si se considera la importancia de ellos en la gestación de reales procesos de desarrollo regional. Tal vez el legislador consideró la poca relevancia que tienen en Chile los medios de comunicación auténticamente regionales, aun cuando tal explicación resultaría a todas luces insatisfactoria. Otro hecho que llama poderosamente la atención al revisar la composición de este COREDE (cuestión que también tendrá que ser revisada) es la representación de las Fuerzas Armadas, *en cuanto a la forma arbitraria en que ella se ejerce*. La ley orgánica de los COREDE estableció que son los Comandantes en Jefe institucionales y el General Director de Carabineros, quienes resuelven cuando sus respectivas instituciones tienen asiento en la región. Como lo señala M. Errázuriz, uno de los integrantes de la Comisión Legislativa que se ocupó de este asunto, la ley no les fijó parámetros de dotación, número, graduación del oficial más antiguo, nada. Se prefirió que fuesen ellos quienes lo decidan y también quienes nombren a su representante en cada COREDE que corresponda. Así se explica que la Armada esté representada en el COREDE de la Araucanía por un teniente que ocupa el cargo de Capitán de Puerto en Pucón. Se explica, pe-

ro no se entiende.

En la lista de "agentes" propuesta por Mashall Wolfe (Wolfe: 1987), los dirigentes políticos, con toda lógica, aparecen no por casualidad en el primer lugar, en virtud de su mayor capacidad de representación, mediación e influencia sobre decisiones colectivas nacionales (es decir, decisiones políticas) que son de interés para la región.

En el caso de Chile en la actualidad, estos "agentes" (dirigentes políticos o partidos políticos) bien podrían estar en el último lugar si los agentes se ordenasen estrictamente de acuerdo a la percepción que la población tiene acerca de su importancia.

En una encuesta efectuada en 1988 en la Región del Bío-Bío, un 36.5% de los encuestados piensan que los partidos políticos *no pueden aportar nada al bienestar de las personas* en la región y un 45.2% opina que los partidos políticos *no han aportado nada al bien de la región*. (FLACSO: 1988.)

Esto parece ser el resultado de una suerte de interacción subliminal porque no se podría afirmar que la alta dirigencia de los partidos políticos nacionales haya conferido a la descentralización y al desarrollo regional un lugar preponderante en el discurso político chileno. Es cierto que en el *Proyecto Alternativo* de la Democracia Cristiana, así como en la *Pauta para la Elaboración del Programa* del Partido por la Democracia (e incluso en la Declaración, de febrero de 1988, de los Seis Partidos Concertados) y en declaraciones recientes de sectores de la derecha el tema es recogido, pero parece responder más a la presión de algunos especialistas que a un íntimo convencimiento cupular.

Volviendo de todas formas a la lista de agentes es importante tener en cuenta que cada uno de estos agentes posee una *racionalidad propia*, no necesariamente coincidente. Es decir, cada uno de ellos interpreta la cuestión regional y en particular su inserción en ella (costos y beneficios de una dada posición) de una cierta manera y ello constituye un escollo significativo para la concertación. Es importante para superar estas visiones segmentadas, una aproximación holística a la cuestión regional, en cuya permanente difusión los medios de comunicación social tienen una tarea importante que cumplir.

En este terreno hay mucho por hacer en Chile. Si bien las condiciones en que se desenvuelve la comunicación social regional son precarias y debe soportar la avasalladora penetración de los medios *centrales, centralistas y centralizadores* (e incluso de los medios internacionales) ejemplos como el diario *El Sur* (Concepción) y el Canal de Televisión de la UCV (Valparaíso) son es-

estimulantes. ¿Por qué la administración regional no estimula la creación de pequeñas pero activas agencias noticiosas regionales que pudiesen alimentar periódicamente a las radios y a los periódicos locales? Estas mismas pequeñas agencias podrían contratar a bajo costo la colaboración de especialistas en desarrollo regional que contribuyesen, mediante artículos sencillos pero penetrantes, a socializar una concepción global del problema regional, una cuestión indispensable para aumentar la racionalidad de las demandas regionales.

A este conjunto de agentes se le aplica la primera regla corregida de la granja orwelliana, porque si bien todos son agentes, hay algunos "más agentes" que otros. En este sentido puede ser útil recalcar la importancia de aquéllos (como los empresarios) que influyen de manera directa sobre el uso de recursos, ya sea movilizándolos desde otras regiones o bien incidiendo sobre la apropiación y reinversión regional del excedente. También debe llamarse la atención sobre la extrema importancia de una categoría de agentes –los académicos e intelectuales– y a su *locus* institucional por excelencia: la universidad o en general, los centros regionales de investigación científica y tecnológica. Ciertamente, el papel predominante de algunos agentes debe ser entendido en función de los objetivos prioritarios del observador o del momento y debe en consecuencia ser visto como algo cambiante a lo largo del tiempo.

El estudio de las formas sustantivas de articulación entre los diversos agentes lleva a invocar un referente cultural compartido o a un proyecto político regional. Cualquiera sea el mecanismo de articulación se está frente al *principio de identidad* señalado por Touraine como el primero de los elementos definitorios de un movimiento social (regional en este caso). La identidad apela a ciertas condiciones de base compartidas colectivamente y que en el caso de la identidad cultural regional tienen que ver con el paisaje, tradiciones, formas de organización social, mitos y expresiones vinculadas al lenguaje, a la escritura, a la música y danza y a otras formas de expresión colectiva. En definitiva, la identidad hace relación a la forma en que los "demás" perciben al individuo o al grupo en cuestión, es tanto una *internalidad* como una *externalidad*. Es útil destacar que la cultura regional se basa, por un lado, en un cierto stock históricamente acumulado de símbolos y valores que derivan principalmente de la forma como el medio natural influye sobre una multiplicidad de expresiones colectivas y, por otro, la cultura es también un *proceso* dinámico y en permanente creación, fuertemente condicionado por la paulatina conformación de la *base económica regional*.

Incluso se ayuda a la paulatina conformación de una cultura regional mediante la reiteración sistemática de eventos que "introducen" ciertas pautas y formas de cultura en las regiones que con el tiempo llegan a ser internalizadas. Por ejemplo, las Semanas Musicales de Frutillar o en un plano más frívolo, el Festival de la Canción de Viña del Mar, ¿no forman parte ya de la imaginaria regional y por tanto de su identidad cultural?

Como apunta H. Godoy:

"Existen en Chile una serie de culturas regionales, diferenciadas entre sí por condiciones del medio geográfico y de sus recursos naturales, por la formación de su estructura social y por el desenvolvimiento histórico de sus instituciones.

"Región y cultura aparecen vinculadas por nexos de reciprocidad. La cultura contribuye a configurar cada región y el desarrollo de aquélla fortalece la regionalización. Por ello, en gran parte la regionalización es un proceso cultural, además de económico y político-administrativo.

"A la serie de manifestaciones objetivas de las culturas regionales ya mencionadas habría que agregar los aspectos subjetivos, que se refieren al conocimiento, difusión y aprecio de los valores regionales, es decir, al grado de conciencia existente en los miembros de cada región acerca de la propia identidad cultural. Este componente subjetivo de las culturas regionales es deficitario debido al desconocimiento de dichas culturas, aun entre los habitantes de las respectivas regiones.

"Entre los factores que inciden en esta falta de reconocimiento de las culturas regionales pueden mencionarse el tradicional centralismo político-administrativo del país; la orientación antigua de nuestra élite, más orientada hacia Europa que a Chile y sus regiones; algunos rasgos del sistema educativo y de los medios de comunicación; las frecuentes migraciones de profesionales, artistas e intelectuales de cada región; la procedencia exógena de sectores significativos de funcionarios públicos y de empresas privadas; el papel nivelador de la tecnología, la industria y el urbanismo; finalmente y, como consecuencia, la escasez de investigaciones sistemáticas sobre las culturas regionales.

"El estudio y fomento de los valores culturales de las regiones sería un medio de que éstas recuperen su memoria y conciencia colectivas para que puedan progresar sin perder su fisonomía. De este modo se asegu-

raría a sus miembros un sentimiento de pertenencia como fuerza cohesionadora de la comunidad regional y nacional. En este aspecto les cabe un rol protagónico a los establecimientos regionales de educación". (Godoy: 1988.)

A propósito de lo señalado por Godoy en el último párrafo y pensando en la Región de la Araucanía, ¿cuántos egresados de la educación media están familiarizados con los personajes históricos de la región? ¿Cuántos han leído *Frontera* de Luis Durand, una epopéyica novela de la colonización regional? ¿Cuántos conocen detalladamente a Neruda, el hijo más dilecto de la región? ¿Cuántos saben del primer poema épico chileno, *Purén Indómito*, referido justamente a una de las ciudades regionales? Esto sin siquiera hablar del conocimiento de la cultura mapuche cuyo pueblo entrega –entre otras cosas– el patronímico regional. Es cierto, como lo afirma Godoy, que a los establecimientos regionales de educación como instituciones y a los profesores como "agentes" les cabe en este aspecto una gran responsabilidad.

Un proyecto político regional es un elemento indispensable, a veces sustituto y siempre complementario a la cultura regional, desde el punto de vista del aglutinamiento de los agentes regionales. Toda sociedad regional y en cada etapa de su historia posee un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso y que se refiere a la distribución del poder y de los recursos sociales. En el caso específico regional, todo proyecto político cuestiona además, la inserción de la región en el sistema regional nacional y en la trama de relaciones de dominación y dependencia que articula al sistema. Como la existencia de un proyecto político regional presupone la existencia de una sociedad regional y como precisamente ésta debe ser construida para poder estructurar un proyecto regional, hay que concluir que la construcción social regional y la especificación del proyecto político son dos tareas simultáneas e interactuantes.

Hay que agregar que como todo proyecto político se basa en un conjunto de valores con respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad, del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso para alcanzarla, todo proyecto político tiene entonces una ideología.

*Sociedad regional, ideología, proyecto político y movimientos sociales regionales* parecen ser cuatro conceptos básicos dentro de la idea de la construc-

ción social regional. La *ideología* es el *regionalismo*. La expresión "regionalismo" representa la idea de lo regional en acción porque aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. El regionalismo representa la filosofía y la técnica de la auto-ayuda, del auto-desarrollo, de la iniciativa mediante la cual cada unidad territorial es no sólo ayudada, sino que también *comprometida* al pleno desarrollo de sus propios recursos y capacidades. El regionalismo es la expresión territorial de la solidaridad, si bien precisamente la ausencia de esa solidaridad puede transformar el regionalismo en una fuerza disruptiva.

Un proyecto político regional, por pura definición, es un proyecto socializado, no cupular y de nuevo entonces hay que llamar la atención al papel de los medios de comunicación social y al uso de un lenguaje que lo haga comprensible a toda la comunidad.

El diario *El Sur* de Concepción, probablemente el ejemplo más destacado de una prensa altamente comprometida con el desarrollo regional, ha creado un personaje infantil (un dibujo animado) como símbolo de la identidad regional, personaje bautizado como *Traf*, palabra que en lengua mapuche significa "junto a" (la región). Los dibujos de esta "mascota del desarrollo regional" se usan para socializar conceptos y mensajes regionalistas en un lenguaje de amplia penetración masiva. ¡Un ejemplo a imitar!

¿Se ha dado en Chile la existencia de "proyectos políticos regionales"? Aunque no han sido estudiados como tales, no se trata de un fenómeno ajeno. El movimiento de la comunidad de Iquique a fines de los sesenta que obtuvo la creación del Comité Programador de Inversiones de Iquique y Pisagua, el movimiento de la comunidad de la Provincia de Cautín (también a fines de los sesenta) en torno a su separación de la región conformada con Valdivia y Osorno y que encontró su ápice en la elección complementaria para suplir la vacante senatorial producida por la muerte del Senador J. García, obtuvo como resultado la creación de la Región de Cautín (posteriormente Región de la Araucanía con la incorporación de Malleco) y sobre todo el proyecto desarrollista de la Región del Bío-Bío expresado formalmente en la Estrategia de Desarrollo Regional (1966-1970), son ejemplos de proyectos políticos regionales expresados a veces mediante conflictos con el centro y que lograron en algunos casos desatar verdaderos movimientos sociales regionales.

### **¿Movimientos sociales regionales o partidos políticos regionales?**

Los *movimientos regionales* son acciones colectivas que explicitan una identidad referida a un espacio territorial al que reconocen o del que reivindican ciertas particularidades. Tales movimientos, para poder conservar la amplia capacidad inclusiva de la base territorial de identidad, están enfrentados a la necesidad de constituirse como ámbitos de concertación social desarrollando internamente prácticas democráticas a fin de que su diversa composición pueda expresarse. Son, por definición, movimientos polielasistas cuyo adversario (principio de oposición de Touraine) es, en la generalidad de los casos, el Estado y la problemática de la dominación. Por tanto son movimientos totalizantes (principio de totalidad de Touraine) toda vez que la relación entre el Estado y una región es una relación que articula la totalidad de las vinculaciones políticas, sociales y económicas en el conflicto región-nación.

Es conveniente distinguir, a objeto de evitar interpretaciones erróneas, entre movimientos sociales *de la región* y movimientos sociales *en la región*, como han sido por ejemplo, los movimientos esbozados años atrás por los productores de leche y por los productores de trigo en el sur del país. Muchas veces tales movimientos, que son esencialmente sectoriales, tienen una demarcación regional porque la actividad económica en torno a la cual se estructuran la tiene, pero ello no basta para calificarlos como movimientos regionales en el sentido de movimientos *de la región*. Durante el régimen militar el único caso claro (bien estudiado y bien conocido por lo demás) de un movimiento propiamente regional fue el que se produjo en Chiloé en torno al Proyecto Astillas de Chiloé, un movimiento que enfrentó exitosamente a la comunidad entera con el Gobierno y la corporación japonesa Marubeni Corporation.

Tanto los movimientos sociales regionales como los partidos políticos regionales son formas de expresión y mediación de demandas y por tanto cabe aquí un comentario breve sobre los *partidos políticos* regionales.

El éxito de una fuerza política regional depende de que los electores perciban que sus intereses y expectativas relacionadas con cuestiones que se dirimen en el plano local y con cuestiones que se dirimen en la relación región-nación, pueden ser defendidos por una entidad política autónoma más adecuadamente que por la expresión regional de un partido nacional. Así, la aparición de una fuerza política regional de importancia incorpora un elemen-

to cualitativamente distinto al juego electoral del distrito, que hace que este juego se desdoble; las orientaciones políticas globales representadas por los partidos nacionales son cruzadas por una interpelación *que propone constituer el interés común en términos de un conflicto primordial*: el de la región frente al poder central, en lugar de aquéllos en los que centran su propuesta de bien común los partidos nacionales.

Ahora bien, para que esa interpelación resulte exitosa, parece indispensable contar con *dos grupos de electores*. En primer lugar, con la existencia de un número importante de electores con una cultura política o bien fundamentalmente parroquial, localista, o bien en la que prevalezca una percepción del interés regional como irreconciliablemente opuesto al interés expresado por el poder central (el Estado nacional). En este caso, sus lealtades se expresarán fundamentalmente en el plano regional y resultará más probable que respondan a la propuesta de un partido de ese ámbito. En segundo lugar, el partido necesita sortear un obstáculo nada sencillo: lograr la adhesión de aquellos electores con una cultura política más claramente orientada al sistema político nacional; en otras palabras, debe lograr que estos electores desdoblen sus preferencias, desconociendo la expresión local del partido que apoyan en el plano nacional.

Los partidos políticos regionales han sido un *rara avis* en la política chilena, con excepción del ya fenecido Partido Magallánico y del nuevo Partido del Sur (Región de la Araucanía). Diferente e interesante ha sido el caso de la Argentina. (Palermo: 1988.)

En este orden de ideas, un científico social chileno ha escrito en relación a la interacción entre descentralización y conformación de la clase política:

"La descentralización contribuiría a renovar la clase política nacional, la que procedería a reclutar a sus miembros desde una base territorial más amplia y más cercana a los problemas concretos de la población.

"La importancia de este poderoso factor de renovación no debería ser menospreciada en un país como Chile, cuya clase política tendió en el pasado a encapsularse, reproduciéndose a sí misma con escasa permeabilidad a los grupos más activos, renovados o creativos que surgían desde la base social o geográfica del país.

"Desde esa perspectiva, la descentralización tiene una virtud esencial respecto de los requerimientos nacionales de dar estabilidad a la futura de-

mocracia; permite descubrir la existencia de tareas no antagónicas, que reúnen a la gente en torno a cuestiones menos ideológicas y, por lo tanto, menos divisivas que en el pasado.

"Un desarrollo de la región o provincia supone, de parte de la comunidad local, una intensa valorización de sus instituciones (universidades, centros de investigación, agrupaciones de profesionales, sindicatos, juntas de vecinos), en cuanto constituyen el espacio natural para iniciar el proceso creativo de pensar la propia unidad territorial, imaginando su futuro y generando ideas para acercarse a él". (Foxley: 1986.)

En relación a la posibilidad de abrir espacios para la existencia de partidos políticos regionales en Chile, las reacciones de dirigentes políticos no han sido favorables en general a ella. En 1984 y con motivo de las discusiones iniciales en torno a la ley sobre partidos políticos, el diario *El Mercurio* recogió opiniones como las siguientes (en las que se mezclan juicios sobre el número de firmas inicialmente requeridas y la idea misma de partidos políticos regionales):

"Encontradas reacciones frente a las quince mil firmas fijadas en principio como requisito para la creación de partidos políticos regionales, manifestaron dirigentes de diversas tendencias del país.

"Personeros de oposición reiteraron su desacuerdo con la formación de ese tipo de colectividades.

"En Antofagasta, un dirigente de la Unión Nacional, señaló que fundamentalmente creía en los partidos políticos de índole nacional, pero que no veía inconveniente en los regionales.

"Para el presidente de la Democracia Cristiana de esa ciudad, la iniciativa no tiene sentido alguno, ya que una cosa es partido regionalista y otra sustentar principios e ideas regionales. Similar postura manifestó el presidente del Partido Radical, para quien las grandes colectividades deben destacarse por la defensa de las regiones del país.

"Por su parte, personeros del Partido Nacional de Iquique, consideraron positiva la idea ya que permitirá la formación de grandes corrientes de opinión y el desaparecimiento de las pequeñas.

"En Temuco, un ex-parlamentario del PADENA y la DC, afirmó no ser partidario de los partidos regionales, ya que sólo sirven para crear con-

fusión y enturbiar el panorama político. A su juicio su presencia permitiría que cualquier político formara su propia capilla en la región, lo que haría surgir muchos partidos menores. Ello se contrapone con la idea de tener pocos, afirmó.

"Por su parte, en Temuco, un ex-parlamentario nacional manifestó que le parecía buena la creación de partidos regionales ya que la gente que representa a su propia zona defiende mejor sus intereses.

"En Valdivia, el presidente de la DC aseguró que hay malos antecedentes con respecto a los movimientos de carácter regionalista. A su juicio, basado en antecedentes históricos como el Partido Agrario Laborista, las colectividades regionales no obtendrían ningún resultado.

"Similar postura manifestó un ex-miembro del Movimiento Viento Sur, de tendencia regionalista. Cuando toda la ciudadanía valdiviana se reunió en torno a la creación de la nueva región, en tres meses juntamos veinte mil firmas, utilizando todas las fuerzas de la comunidad. Así que un movimiento político no juntaría quince mil firmas ni en diez años.

"En Concepción, dirigentes de diversas corrientes rechazaron el número exigido. Al respecto, un ex-diputado nacional expresó que dadas las condiciones sociales del país, las exigencias del proyecto de partidos políticos dará lugar a la compra de militantes mediante un pago, fórmula de inmoralidad que nos hará retroceder a la época del cohecho.

"Para el social demócrata presidente de la AD provincial, los partidos regionales no tienen sentido. Por su parte, el presidente de la DC local dijo que su colectividad es partidaria de las grandes corrientes políticas y que a nosotros no nos asusta la fijación de cifras elevadas para inscribirnos como partidos políticos." (*El Mercurio*: 3 junio 1984.)

Como se dice en el léxico jurídico, "a confesión de partes, relevo de pruebas". No obstante y a pesar de estas opiniones cupulares, los partidos políticos regionales pueden representar un canal adecuado de mediación y representación y habrá que meditar sobre el espacio que debieran tener en un futuro democrático.

Una cuestión importante en este contexto tiene que ver con el estímulo a la concertación regional y a la conducción del movimiento regional. Según se ha señalado, parece razonable suponer que los agentes del desarrollo que ejercen además un papel de líderes, serían aquéllos que tienen obviamente

habilidades, conocimientos y perspectivas respecto a la problemática regional superiores a las de la mayoría de la población. Probablemente esta capacidad de convocatoria y dirección se encuentra potencialmente más desarrollada en instituciones que por su propia naturaleza y quehacer operan con enfoques multisectoriales y supraclásistas. Si a ello se agrega el prestigio social que confiere, ya sea el saber científico o bien, una postura moral, pareciera ser que instituciones como la universidad o la iglesia se encuentran en una posición muy favorable para actuar como agentes "inductores" iniciales de la concertación social regional.

### **Ciencia y tecnología: manzanas y cibernética**

Aquí puede ser útil una reflexión sobre el particular papel potencial de la universidad regional (o en general, de las instituciones de investigación científico-tecnológico) no sólo como agente inductor sino además como punto focal de la *sinergia regional*. En este contexto, el proceso de conformación de universidades regionales dotadas de una cierta masa crítica debe ser valorado como un paso de alta potencialidad. A las ya existentes y prestigiosas universidades regionales (Católica de Valparaíso, Concepción y Austral de Valdivia) comienzan a agregarse con fuerza la de la Frontera en Temuco, la del Norte en Antofagasta, la del Bío-Bío en Concepción y otras. Parece fundamental ofrecerles un marco claro de especializaciones relativas y sobre todo parece fundamental evitar que estas instituciones se desliguen del todo o se articulen poco a la realidad, a los problemas y a los desafíos de sus regiones porque, sin duda, la universidad es el cerebro de toda región.

También conviene acá referirse a las ambigüedades que se presentan en torno a la naturaleza *regional* asignada a estas universidades y a su no oculta lucha por transformarse justamente en universidades *nacionales* por la vía preferente de una especie de mimetismo de sus programas de formación profesional en relación al "medio", en este caso representado por el conjunto de los programas formativos ofrecidos por las universidades capitalinas tradicionales. La verdad es que una universidad sita en una región debe ser simultáneamente *regional* y *nacional*, pero en el siguiente y estricto sentido: se es universidad regional por la naturaleza e importancia de las articulaciones entre las funciones universitarias (formación, investigación y extensión) y la realidad y

necesidades de la región y se es (o se debe ser) universidad nacional por la excelencia de algunas áreas de esas funciones, y no por repetir, no importa si mediocre o brillantemente, lo que hacen las universidades de la capital. Por ejemplo, la Universidad Austral parece ser una institución académica que cumple con ambas condiciones: varios de sus campos de trabajo están fuertemente asociados a los problemas y potencialidades de los recursos y de la economía regional y también varios de ellos poseen un nivel de excelencia académica tal, que se distancian considerablemente de campos similares desarrollados en otras instituciones, como parece ser el caso en relación a Medicina Veterinaria, Ingeniería Forestal y otros.

Puede en este contexto hacerse una afirmación que no requiere demostración: los países y por cierto las regiones que no sean capaces de incorporarse –con modalidad variable– a la actual revolución científica y tecnológica, verán pasar el Siglo XXI muy lejos de sus fronteras. Esto no es equivalente a postular para todas las regiones reconversiones productivas que las lleven a fabricar *chips* de silicona o super conductores de cerámica u otros productos similares. Muchas regiones seguirán produciendo manzanas o productos de la madera o artículos artesanales, pero aun tales actividades deberán pasar por el cedazo de la modernización tecnológica si sobre ellas se pretende lograr un auténtico desarrollo.

Como ha sido comentado tanto en la prensa como en publicaciones especializadas, para los productores de manzanas de la Región del Maule por ejemplo, exportar sus productos al mercado europeo significa hoy por hoy incorporar una cantidad considerable de tecnología, desde la plantación inicial a la cosecha, o desde ésta al mercado consumidor situado en Europa; de hecho, éste y otros productos considerados normalmente como "primarios" requieren hoy día personal altamente especializado precisamente debido a la cantidad de tecnología que incorporan, sea en la producción misma, sea en la comercialización.

Cualquiera sea entonces la vocación productiva de una región, la investigación científica endógena y su aplicación técnica a los procesos de producción, administración y comercialización es una cuestión clave.

Es obvio que ciertas regiones se están incorporando a la *Tercera Ola* mediante procesos industriales basados en la presencia de empresas (con variados esquemas de propiedad) de gran tamaño o con una muy elevada densidad de capital que repetirán el nebuloso balance de la industrialización regional

de las décadas pasadas, es decir, serán nuevamente más visibles los efectos de *crecimiento* que los efectos de *desarrollo*. Pero ése no puede ser el camino para la mayoría de las regiones, ni siquiera es deseable que lo sea. Para muchas regiones el camino hacia una impostergable modernización deberá estar basado en la creación y dinamización de un amplio conjunto de actividades productivas y de servicios de mediana y pequeña escala, *con un muy elevado grado de interacción* capaz de provocar verdaderos fenómenos de sinergia regional con utilización de todo el arsenal posible de la tecnología contemporánea. La multiplicación de estas interacciones debería ser capaz de dar origen a una capacidad endógena de investigación y también debería ser capaz de originar una capacidad financiera endógena.

No es una casualidad que hoy los *casos de mostrador* del desarrollo regional no sean ya los casos de grandes industrializaciones regionales basadas en polos, sino los aparentemente más modestos pero más relevantes casos tales como el de Mondragón en España o el "Tercer Modelo" en Italia, a los cuales podrían agregarse los del Estado de Santa Catarina en el Brasil o el del Departamento de Antioquia en Colombia y otros. Estos casos de verdadero desarrollo regional, estructurados con una fuerte sinergia, ponen de relieve entre otras cosas el papel central de la investigación y por tanto destacan el lugar que en el éxito de estas experiencias tienen los centros regionales de investigación científica y tecnológica.

Pero sería completamente ajeno a la realidad suponer que el indispensable proceso de creación de una capacidad científica y tecnológica regional –o sea, endógena– pudiese hacerse sin la dirección superior del Estado, a quien le cabe no sólo dibujar el mapa de las vocaciones y especializaciones científico-tecnológicas en términos regionales, sino también el apoyo activo y efectivo de una *política científica y tecnológica regional* (es decir, un conjunto de programas, proyectos, recursos e instituciones), tal como se hace por ejemplo en Francia, aunque éste no es el único modelo a considerar. La CONICYT debe dar paso a una estructura por regiones y los lazos universidad-sector productivo deben ser reforzados, incluso por la vía tributaria.

El bien publicitado libro de J. Lavín, *La Revolución Silenciosa*, anota puntos a su favor al destacar una serie de nuevas actividades regionales –todas vinculadas a los recursos naturales– que se han desarrollado en varias regiones mostrando elevados índices de "modernidad" tecnológica. Se puede discrepar del "mensaje" de Lavín y se pueden refutar muchos de sus argumentos

desde el punto de vista del desarrollo regional, como por ejemplo, la nueva "teoría" de los polos de desarrollo, que ahora parecerían surgir como callampas después de la lluvia o la conveniencia de fundar el desarrollo a largo plazo en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas ligadas a los recursos naturales, argumentos que contradicen la lógica económica y que dan la espalda a la mayoría de las teorías modernas del desarrollo, fuertemente asociadas a la creación de ventajas comparativas *dinámicas* y en consecuencia vinculadas a una industrialización selectiva. Pero ello de todos modos no niega la importancia de la incorporación de tecnología que se observa en muchas de estas nuevas actividades regionales. En este campo, las aplicaciones prácticas de las investigaciones de instituciones como la Fundación Chile (salmonídeos, berries, quesería, etc.) o del Instituto Tecnológico de la Leche (U. Austral de Valdivia) o de otros centros universitarios regionales en biología marina, fruticultura, silvicultura, etc., son de crucial importancia. De nuevo es preciso reclamar al Estado el traslado a regiones de los grandes institutos públicos de investigación y fomento, como una forma de contribuir a generar masas críticas de investigación.

### **Primus inter pares: las regiones prioritarias**

En el segundo párrafo de este documento se señaló que la construcción social de las regiones de Chile posibilitará en el futuro próximo un ejercicio *temporalmente gradual y geográficamente selectivo* de una descentralización política territorial con un fuerte contenido de democracia no sólo representativa sino también participativa. Esto equivale a sostener que el proceso de descentralización y de desarrollo regional integral comenzará en algunas regiones primero que en otras, es decir, será necesario atenerse a un estricto cuadro de prioridades en el desarrollo regional.

La experiencia en materia de política económica representada por los altibajos en el desempeño económico tanto de Chile como de otros países latinoamericanos durante las últimas dos décadas, ha dejado una enseñanza particularmente clara: la necesidad de garantizar los equilibrios macroeconómicos tanto entre el plano real y el plano monetario como entre diversas variables y parámetros macroeconómicos (precios, salarios, masa monetaria, tipo de cambio, tasa de interés, etc.). Esto no debiera constituir una

propuesta demasiado novedosa para los economistas si no fuese por el hecho que lo que realmente se ha aprendido es el *valor político de estos equilibrios*, es decir, la importancia de ellos para garantizar niveles aceptables de gobernabilidad democrática y de absorción de demandas sociales dentro de los límites de la eficiencia económica. De hecho en el caso de Chile, los pronunciamientos en materia de política económica formulados por prácticamente todas las corrientes políticas enfatizan precisamente la necesidad de resguardar tales equilibrios, pero claro, sin llegar a transformar ello en un fin en sí mismo.

Desde el punto de vista del desarrollo regional también es preciso resguardar un cierto equilibrio macroeconómico entre el crecimiento global del país y el crecimiento de las regiones. Por lo menos a corto y mediano plazo generalmente se presenta una suerte de intercambio negativo entre el crecimiento acelerado de una o varias regiones y el crecimiento del país como un todo y de ello resulta la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales. Esta es una cuestión central en el pensamiento económico y ha estado presente en los documentos oficiales sobre el desarrollo regional de Chile desde la Administración de Frei hasta el momento.

Por ejemplo, en 1968 y en 1978 la ODEPLAN escribía:

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización en la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, la Región del Bío-Bío tiene una primera prioridad en la asignación de recursos dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta región, se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica." (ODEPLAN: 1968.)

"Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia. ¿Debe seguirse el sendero de la mayor eficiencia económica de corto plazo, aunque ello agrave la concentración económica en los polos ya existentes? O, por el contrario ¿deben desplazarse los recursos hacia las regiones postergadas, aunque ello difiera o reduzca, o ambas cosas, el retorno de estas inversiones?"

"Ante estas interrogantes se postula una orientación selectiva del desarrollo, dado que la escasez de recursos financieros para formación de capital impediría implementar una estrategia que se propusiera lograr el desarrollo integral del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. Este desarrollo regional selectivo se basa en una concentración de esfuerzo y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento ..." (ODEPLAN: 1978.)

Posteriormente a 1978 deja de existir una estrategia explícita de desarrollo regional. Se asiste más bien a un escenario en el cual el crecimiento de las regiones es algo desordenado, importante sin duda en ciertos casos, producto derivado de los *efectos regionales de una estrategia global de crecimiento*, que no deja de anotar procesos puntuales positivos, pero que en una perspectiva de mayor plazo y racionalidad, no ofrece un marco claro y sostenido para ordenar el desarrollo regional del país.

Cuando se introduce en este terreno la idea de las prioridades del desarrollo regional surgen a menudo confusiones importantes.

Todas las regiones tienen –dentro de una estrategia nacional de desarrollo regional– un papel definido que jugar en términos de su contribución al crecimiento económico nacional. Por ejemplo, la Región de Antofagasta es una región de alta prioridad desde el punto de vista de su contribución a la generación de divisas del país; la Región de la Araucanía es similarmente una región de alta prioridad desde el punto de vista de la producción de trigo o de la seguridad alimentaria de Chile; la Región de Valparaíso es una región también de alta prioridad desde el punto de vista del comercio internacional o más precisamente, desde el punto de vista de la infraestructura para el comercio internacional y así sucesivamente.

Pero estas prioridades son sólo *prioridades sectoriales*; en otras palabras son prioridades parciales, que deben ser tenidas en cuenta por la política regional, pero no llegan a constituir el elemento central de ella.

Es una cuestión obvia que no todas las regiones pueden desarrollarse simultáneamente al *mismo ritmo* o generando simultáneamente idénticos procesos de desarrollo *integral* y, por tanto, la política regional debe identificar las regiones en las cuales es posible lograr a mediano plazo procesos integra-

les de desarrollo regional que permitan alcanzar simultáneamente los objetivos económicos, sociales, políticos y espaciales que caracterizan la idea misma del desarrollo regional.

Como las regiones prioritarias *desde un punto de vista agregado o global* necesariamente deben ser regiones ya complejas, con sistemas económicos amplios y diversificados, con ciudades suficientemente grandes y con una estructura social relativamente avanzada, ello conduce a aceptar necesariamente un número muy reducido de regiones *globalmente prioritarias* en el caso de Chile. Por lo demás, cabe observar que el establecimiento de "muchas" prioridades equivale en lógica estricta al establecimiento de ninguna.

En Chile, en un primer examen, sólo la Región del Bío-Bío cumple con el conjunto de condiciones que aparecen como prerequisites para desatar procesos integrales de *desarrollo* regional. La Región de Valparaíso también debería en principio ser incluida en esta categoría, pero aquí el problema es un tanto más complejo. En efecto, esta región debe definir –con la participación activa de su población– su particular relación estratégica con la Región Metropolitana. Las fuerzas ciegas del mercado y la propia acción del Gobierno (instalación del Congreso en Valparaíso, nuevos túneles proyectados en la Ruta 68, etc.) tienden a integrar la región a la RM, definiendo así una gran Macrorregión, para la cual no debería, obviamente, establecerse una primera prioridad desde el punto de vista de la acción del sector público en favor del desarrollo regional; sin embargo, si se optase por una estrategia opuesta –de diferenciación con respecto a la RM– la situación sería por completo diferente.

A estas dos regiones, que han sido consideradas tradicionalmente como regiones prioritarias deben agregarse sin embargo, por razones históricas y geopolíticas, las dos regiones extremas del territorio nacional, la de Tarapacá y la de Magallanes. En ambas, la situación adquiere matices significativamente distintos. La Región de Tarapacá es probablemente la única verdadera *región fronteriza* de Chile, si bien todas sus regiones constituyen zonas de frontera, sólo en la Primera Región se manifiesta la singularidad de una verdadera región fronteriza: la elevada interacción de la población y el efecto nítido de más de un modelo de política económica. Probablemente entonces, la Región de Tarapacá merecería beneficiarse de un *Estatuto de Región Fronteriza*, que implica algo más que beneficios particulares.

Estas cuatro regiones que deberían ser consideradas como las únicas re-

giones prioritarias, hay que repetirlo, *desde el punto de vista de un proceso integral de desarrollo regional*, representan un 32.3% del territorio, un 27.5% de la población y un 20.0% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector industrial.

### **Poder y dominación regional**

El proyecto político de la región, que servirá de bandera al movimiento social regional o a un partido político regional y regionalista, cuestiona, como se dijo, la inserción de la región dentro de la estructura nacional-regional de dominación y dependencia. Esta es una cuestión compleja que requiere de un cierto nivel de detalle en el análisis. Como quiera que se defina el Estado, la *dominación* parece ser un atributo importante de él. Se debe entender la dominación como la capacidad de imponer la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia. La dominación es por definición asimétrica ya que es una relación de desigualdad. Esta asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es posible lograr el ajuste de los comportamientos del dominado a la voluntad –expresa o tácita– del dominante. Algunos de estos recursos son: el control de los medios de coerción física, el control de los recursos económicos, el control de los recursos de información y conocimiento y por último, el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte y por tanto no la entiende ni la cuestiona como dominación.

Por otro lado, debe recordarse que el Estado se define políticamente como una asociación de personas con determinadas características que los individuos crean para realizar ciertas tareas sociales que los individuos y sus asociaciones primarias no pueden realizar (principio que dará origen al Estado subsidiario y solidario) o no quieren realizar (principio que dará origen al Estado suplementario y centralizado). Una de las tareas encomendadas a esta asociación de personas será, en cualquier caso, *optimizar la conducta del sistema social en términos de algunos resultados colectivamente aceptados*, como por ejemplo, maximizar el ritmo de expansión de la producción, o alcanzar una dada distribución del ingreso o preservar la calidad del medio ambiente. Ahora bien, un axioma básico del análisis general de sistemas sostiene que para *optimizar la conducta de un sistema debe suboptimizarse a algunos subsistemas*.

Cuando se combinan los conceptos de la teoría política del Estado con los de la teoría general de sistemas, es fácil comprender que una de las tareas asignadas al Estado es precisamente, y al amparo de los estilos de desarrollo vigentes, maximizar el ritmo de aumento del producto económico desde el punto de vista del conjunto de regiones que definen un *sistema regional*. Para poder dar cumplimiento a un mandato de este tipo, el Estado debe suboptimizar el resultado de uno o varios subsistemas, es decir, regiones. En este momento la dominación entra en juego, porque sólo por intermedio de tal capacidad es que el Estado puede cumplir con su propia naturaleza y objetivos.

Por ello es que se ha afirmado que tan pronto como son establecidos mecanismos de coordinación para planificar la asignación de recursos al nivel regional, comienzan a ser evidentes los conflictos entre el logro de los objetivos nacionales y los objetivos regionales. Un gobierno puede sostener que sus políticas se han diseñado para servir el "bien común" de todos los habitantes del territorio nacional, pero, sin importar cómo ello se defina, el alcance del "bien común" a escala nacional será contradictorio con su logro a nivel regional y viceversa.

Es así como el Estado limita las posibilidades de expansión material en algunas regiones (impone una *dominación cuantitativa*) impidiendo que se maximice su producción en tanto que en otros casos más sutiles el Estado impone una *dominación cualitativa*, puesto que si bien se estimula al máximo la producción regional, ésta se orienta a servir las necesidades de otras regiones dominantes.

Naturalmente que el Estado no necesita actuar por sí mismo para realizar esta operación. La dominación es mediatizada por las regiones más capitalizadas del país, cuyos intereses coinciden casi completamente con los *intereses generales* de la sociedad, representados por el Estado. Por ejemplo, en muchos aspectos puede resultar difícil distinguir entre los intereses de la Región Metropolitana y los intereses de todos los chilenos, teóricamente representados por el Estado. Este fenómeno de dominación y dependencia regional que resulta de la naturaleza sistémica del conjunto regional se reproduce escalonadamente de arriba hacia abajo (de aquí que sea frecuente la queja por el centralismo al interior de las regiones) y por tanto para toda región es una cuestión fundamental "descubrir" quién la domina y el tipo de dominación ejercida. Para muchas regiones, romper con la dominación es liberar su potencial de crecimiento económico en tanto que para otras es abrir la puerta

para transformar su crecimiento económico en un verdadero desarrollo regional. Por esta razón esto constituye el eje de todo proyecto político regional. Pero todo esto requiere de un *lenguaje* adecuado para su comprensión colectiva.

### **A modo de advertencia precautoria**

En el desafío de la construcción social regional existe el peligro permanente de ceder a tentaciones centralistas, dominantes y autoritarias que por supuesto mantendrían a la región en calidad de *objeto*. También existe el peligro de caer en un extremo voluntarismo holístico que transformaría toda la propuesta en un proyecto de *ingeniería social utópica*, en la expresión de Popper. La construcción social regional sólo puede hacerse con y desde la comunidad regional, aunque ésta sea al comienzo justamente incipiente y poco nítida. La ayuda exógena normalmente imprescindible al comienzo como mecanismo inductor, debe cesar tan pronto sea posible. En este proceso, un papel relevante pueden jugar las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que contribuyen con su sola presencia a densificar el *tejido social* de base y que son miradas por las comunidades con menos desconfianza que las organizaciones del sector público. Tejido social, por lo demás, que debe ser rápidamente reconstituido, no sólo recuperando sus componentes más duramente destruidos durante este período, sino dando espacio de representación formal a una multiplicidad de organizaciones de base surgidas, por distintas razones, en los últimos años.

En definitiva, el desarrollo regional es un asunto que interesa a todos en la sociedad. Interesa desde luego al habitante de provincia, quien observa que las posibilidades de auto-realización en la provincia –sea como individuo, sea como miembro de grupos– se distancian más y más de las que corresponden al habitante metropolitano, independientemente de algunos éxitos de corto plazo. Por lo tanto, para el provinciano se abren dos alternativas: o emigra o se compromete activamente en la lucha por el desarrollo regional. Interesa también al habitante metropolitano, quien observa que su habitat corre el real peligro de convertirse a mediano plazo en un lugar inhabitable debido a una multiplicidad de problemas; para el habitante metropolitano se abren también dos alternativas: o emigra (algo que masivamente no resulta fácil) o se com-

promete activamente con el desarrollo de las regiones y con el control de la expansión metropolitana. Puede apreciarse que ambos intereses resultan absolutamente complementarios. Y puesto que en verdad toda la población debería estar comprometida en este esfuerzo, ¿por qué no habrían de estarlo los políticos, a lo menos los más perspicaces de ellos, aun cuando ninguno ha propuesto incluir entre las reformas constitucionales alguna que permita dotar de personalidad jurídica de derecho público a las regiones? ¿Será que ello es considerado un atributo del legislador y no del constituyente?

Nadie puede automarginarse o ser marginado del esfuerzo de construcción social regional, una tarea de todos y para todos e imprescindible componente de un proyecto nacional democrático que procure una distribución más equilibrada del poder político en la sociedad chilena.

## Bibliografía

- Balbontín, I. - "Lecciones de la experiencia chilena: la importancia democrática de lo regional", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, N°34/35, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.
- Boisier, S. - "Política económica, organización social y desarrollo regional", *Cuademo 29*, ILPES, Santiago de Chile, 1982.
- Boisier, S. - *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*. Documento 88/002, Serie Ensayos, APPR, ILPES, Santiago de Chile, 1988.
- Boisier, S. e I. Silva L. - "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, N°34/35, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.
- El Mercurio* - Edición del 3 de junio de 1984, Santiago de Chile, 1984.
- FLACSO - *Concepción 88. Una encuesta regional*. Santiago de Chile, 1988.
- Foxley, A. - "Un desafío a las regiones", *Revista de CIEPLAN*, julio de 1986, Santiago de Chile, 1986.
- Friedmann, J. - *Chile: La década del 70*, Fundación Ford, Santiago de Chile, 1969.

Godoy, H. - "El proceso de regionalización en Chile: enfoque sociológico", en Luz Bulnes y otros, *La Regionalización*, Editorial Jurídica de Chile/Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1988.

Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) - *Política de desarrollo nacional, directivas nacionales y regionales*, Santiago de Chile, 1968.

Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) - "La planificación regional en Chile", en ILPES, *Boletín de Planificación*, Nº6, Año 2, Santiago de Chile, 1978.

Palermo, V. - *Neuquén: la creación de una sociedad*. Biblioteca Política Argentina, 212, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.

Rivera, R. - "Gobiernos locales y desarrollo", en GIA, *Gobierno local y participación social*, Santiago de Chile, 1988.

Wolfe, M. - "Agentes del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Nº31, Santiago de Chile, 1987.

## 2. El pensamiento descentralista de los partidos políticos: un caso de estudio

### Marco Inicial

Soplan vientos descentralizadores en América Latina y en Chile, que tal vez hagan brotar la semilla de la utopía de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, nuevo contrato que puede ofrecer un marco más estable para un desarrollo político democrático.

Estos vientos descentralizadores parecen soplar desde cuatro nuevos puntos cardinales: la actual revolución científica y tecnológica, las demandas de la sociedad civil, la reestructuración del Estado y, finalmente, las tendencias a la privatización de actividades productivas y de servicio. Por supuesto, se trata de cuatro fenómenos íntimamente relacionados entre sí, con fuertes corrientes de retroalimentación.

La revolución científica y tecnológica –la Tercera Ola– en cuanto significa trascendentales modificaciones en los sistemas de *producción* (robotización, miniaturización, flexibilización, traslado de economías de escala "hacia atrás", etc.), de *comunicación* (fax, fonovideo, fibra óptica, computación en línea, etc.) y de *transportes* (sustitución de materiales por información, trenes de alta velocidad, nuevos sistemas intermodales, etc.) está produciendo una

perceptible modificación en el *paisaje industrial*: plantas industriales más pequeñas, dispersas en el territorio, con separación geográfica de las funciones empresariales y con una elevada interacción sector productivo-sector científico y tecnológico.

Ningún país puede darse el lujo de permanecer ajeno a estas tendencias, puesto que simplemente ellas están incorporadas en las nuevas formas de producción. El pretender ignorar estos fenómenos o la incapacidad para enfrentarlos dinámica y positivamente hará que los países (y las regiones dentro de ellos) vean pasar el Siglo XXI muy lejos de sus fronteras.

Las demandas de la sociedad civil por una mayor autonomía de sus organizaciones intermedias (tanto funcionales como, especialmente, territoriales) apuntan en una dirección coincidente. No es exagerado decir que en todos los ámbitos territoriales (comuna, provincia, región) la gente piensa que *ellos mismos* son los más calificados para manejar una parte substancial de los asuntos (y de los recursos) que les competen, aunque no siempre se sabe cómo canalizar tal sentimiento.

Surge una nueva dialéctica de carácter territorial. La homogenización del espacio internacional y de los espacios subnacionales resultado de la combinación de las nuevas formas de organización del capital y de las nuevas tecnologías produce, en los países, pero quizás más notoriamente en las regiones, una reacción que revitaliza la identidad, rescata las particularidades de la vida cotidiana e induce respuestas sociológicas y tecnológicas imaginativas y creativas. Hay una conciencia renovada de la alienación, no sólo de la sociedad de masas, sino de la sociedad hipertecnificada.

Una pequeña y poco conocida novela de política-ficción, magistralmente escrita por Andrés Gallardo, *La nueva provincia* (Fondo de Cultura Económica, México, 1987), revela mejor que muchos sesudos estudios, el sentimiento latente entre los chilenos por mayores espacios de realización colectiva. El personaje central de esta novela, el sempiterno Alcalde de Coelemu, siempre en busca de formas de elevar el estatus de su comuna y por ello, siempre oscilante en relación a los sucesivos candidatos presidenciales, declara en 1964 su adhesión a Eduardo Frei, porque: "se sabía que el candidato daba gran importancia a estos movimientos localistas".

Por otro lado, el Estado está en crisis a lo largo y ancho del mundo. En particular, el llamado "Estado del Bienestar", que en Chile comienza a perfilarse ya en los años veinte, está sumergido en una hondonada de la cual saldrá

implantando nuevas formas de acumulación y buscando nuevas formas de legitimación, la descentralización entre ellas. En el caso de Chile, la salida de la doble crisis del país, la crisis de reinserción internacional y la crisis política nacional, plantea demandas contradictorias al Estado: nuevas funciones para liderar el escape de la crisis internacional y transferencia de funciones a la sociedad civil, para sortear la crisis nacional. Tal contradicción –entre el más y el menos– sólo puede resolverse en el marco de un proyecto político descentralista.

Privatizar es ciertamente una forma de descentralizar. Pero descentralización no es sinónimo de privatización y hay que tener cuidado de no caer en trampas conceptuales y semánticas.

Hay que distinguir entre diferentes "receptores" de la privatización, en particular entre aquéllos cuyo propósito es la obtención de una ganancia o lucro (completamente legítimo por lo demás) mediante la propiedad y gestión de la actividad privatizada (situación muy común entre nosotros) y aquéllos cuyo propósito es la prestación de un servicio colectivo sin fines de lucro, mediante la propiedad y gestión de la actividad privatizada y traspasada (una forma muy deseable de descentralización).

Las dos formas de descentralización-privatización, son formalmente similares, pero con diferencias de fondo substanciales. En tanto la primera significa una *reducción* del Estado (cuestión que puede ser perfectamente legítima), la segunda implica un fortalecimiento de la sociedad civil *que puede significar simultáneamente un fortalecimiento del Estado nacional*, en la medida en que los entes depositarios de esta forma de privatización sean *colectividades políticas territoriales* que son parte de un concepto más amplio de Estado, como sería el caso de los gobiernos regionales.

Así que sumando y restando, parece que el país enfrentará un futuro inmediato y mediano marcado por la presencia de tendencias descentralistas. El que ellas pasen a formar parte de la práctica cotidiana dependerá, parcialmente, del contenido descentralista del proyecto político nacional. Si es así, es pertinente preguntarse acerca de la manera en que estas cuestiones son recogidas en el discurso político de la Democracia Cristiana chilena, dada su importancia relativa en la configuración de tal proyecto. Es por cierto igualmente legítimo y necesario plantear idéntica pregunta en relación a otras fuerzas políticas de importancia nacional.

### El compromiso doctrinario

Ahora bien, puesto que se trata de una cuestión ideológica sobre un asunto que envuelve parcial pero necesariamente al Estado, la visión que se tenga acerca de éste y de sus relaciones con la sociedad, inevitablemente se reflejará sobre la concepción de la descentralización.

La Democracia Cristiana toma partido por la noción del *Estado subsidiario y solidario*. Como tantos otros conceptos, la noción de "subsidiariedad", aplicada al Estado, ha sido manoseada y engañosamente utilizada a favor de una posición ultra liberal, cuya utopía no tiene nada que ver con la solidaridad y sí mucho con una competencia darwiniana entre los hombres. Desde la perspectiva del Estado subsidiario y solidario se aboga por una estructuración piramidal de la sociedad, la que se organiza en múltiples asociaciones de ámbito y complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado, la asociación política por excelencia. Cada nivel de esta pirámide asociativa se crea para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden (o no deben) satisfacer, reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés social aconseja no dejar entregadas a entidades menores, desde funciones vinculadas a la defensa, pasando por funciones económicas, hasta aquéllas relacionadas con la coordinación, la administración, la justicia y en general, la consecución del bien común.

Pero las asociaciones intermedias libremente establecidas no son todas iguales incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres). La sola aplicación de la noción de subsidiariedad podría generar situaciones de intolerable injusticia, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de *solidaridad*, ejercido por el Estado, precisamente para garantizar el bien común.

Algunas de estas asociaciones intermedias son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por los individuos al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros individuos o grupos. Asociaciones de vecinos, municipios, provincias y regiones son, por supuesto, ejemplos obvios de esta forma de asociación. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones *posee*

*un espacio de realización autónomo.* Aquí se encuentra el fundamento de la descentralización territorial, como potenciación de este espacio de realización.

Al poseer cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo, es decir, propio y diferenciado, se deduce entonces que el desarrollo regional, considerado como un proceso nacional o sea, incluyendo a todo el conjunto de las colectividades territoriales, tiene por propósito fundamental garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional, es decir, *el desarrollo regional a nivel nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización* que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la nación y también dentro del marco ordenador de una estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico o administrativo congruentes con tales opciones.

Por ello es que hoy día los conceptos de *descentralización* (política y territorial) y de *desarrollo regional* son considerados como las dos caras de una única moneda.

Así que para la Democracia Cristiana, la descentralización debe ser entendida como *una cuestión doctrinaria*. Es parte inseparable de su concepción acerca del Estado y, sobre todo, es parte inseparable de su concepción del hombre y de la manera de organizar la sociedad civil, o sea, el entorno social y territorial del individuo. Pero también la descentralización (y en consecuencia el desarrollo regional) es para la Democracia Cristiana, *un compromiso histórico*.

### **El compromiso histórico**

Treinta años hacen algo de historia. En 1958, uno de los más destacados economistas que se ha dado en Chile, Jorge Ahumada, escribía un libro magistral que todavía mantiene una buena dosis de vigencia, *En vez de la miseria* (Editorial del Pacífico, Santiago, 1958), que serviría como fundamento programático de la primera postulación de Eduardo Frei a la Presidencia y, cuando éste efectivamente la alcanzó en 1964, el libro se transformó en el virtual programa de gobierno. En el certero diagnóstico que Ahumada presentó en su libro, anotaba al *centralismo como el cuarto enemigo del mejoramiento del patrón de*

*vida de los chilenos.* Textualmente señalaba Ahumada:

"Es evidente que la actividad económica y la población no pueden concentrarse *ad infinitum* en una sola región del país sin que llegue un momento en que no sólo la zona de concentración vea disminuir su ritmo de crecimiento, sino que todo el resto de la nación lo haga. Por otra parte, también es evidente que cada kilómetro del territorio nacional no puede desarrollarse económicamente al mismo ritmo que cualquier otro kilómetro. Siempre tendrá que haber zonas que se desarrollan más rápidamente que otras, zonas que vean perder su posición relativa dentro del país y zonas que experimenten la expansión económica sólo como consecuencia del *efecto de arrastre* que ejercen otras zonas."

En el mismo libro, en la parte de sugerencias estratégicas, Ahumada sostenía que: "El aumento de las facilidades de producción hay que distribuirlo a lo largo del territorio y de un modo económico". Es interesante –por su vigencia– reproducir parte del argumento de Ahumada a este respecto:

"Se insinuó antes que el país debe hacer un esfuerzo para crear dos centros industriales importantes, además de Santiago y Concepción; uno en el Norte y otro en el Seno de Reloncaví, y debe, además, acelerar lo más posible el desarrollo de Concepción.

"El Estado tiene muchos instrumentos para acelerar la descentralización. Uno de ellos es la disminución de la intervención estatal al mínimo compatible con el desarrollo y la estabilidad y la máxima descentralización de la maquinaria estatal que sea compatible con la eficiencia administrativa. Así se evita que aquellas industrias que preferirían localizarse allí donde hay mano de obra barata, prefieran hacerlo en Santiago sólo porque la tramitación burocrática, incluso la bancaria, hay que hacerla en esa ciudad.

"La modernización del sistema de transporte y la revisión del sistema de tarifas para evitar la discriminación contra los productores de provincia puede ser otro de los instrumentos importantes en la lucha contra el centralismo. Pero el Gobierno también puede utilizar los créditos de modo de favorecer a las industrias que se establezcan en los centros que más convengan al interés nacional. De igual modo se podrá utilizar el meca-

nismo tributario y de subsidios. A la larga, el Fisco y el país entero saldrán ganando si se le rebajan los impuestos a una industria a condición que no se instale en Santiago. Por último, también parece recomendable proceder a zonificar los centros industriales que se escojan y a crear las facilidades productivas indispensables, como agua y energía, habitaciones para los obreros, escuelas y hospitales."

Desde el punto de vista de la acción pública propiamente tal, si bien con anterioridad a 1964 el Gobierno (la Administración Alessandri en este caso) había iniciado tímidamente acciones de desarrollo regional como parte de la respuesta a la situación de catástrofe creada en 1960, es la Administración del Presidente Frei la que instaura, a través de la nueva Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) una amplia y sistemática obra nacional a favor del desarrollo regional, que comienza por el establecimiento de la regionalización (en conformidad a lo dispuesto en la Ley 16.635 de 1967) y continúa con una serie de acciones entre las que cabe destacar los diversos estudios de carácter técnico, la formulación de las estrategias de desarrollo para las regiones de Bío-Bío, Maule y Magallanes, la aplicación de una exitosa política de localización industrial, la modificación de la Junta de Adelanto de Arica y la creación de la Corporación de Magallanes, del Comité Programador de Inversiones de Iquique y Pisagua y de la Corporación Industrial de Cautín, el establecimiento del Consejo Regional de Intendentes en la Región del Bío-Bío y en la Región del Maule y tantas otras iniciativas que sería largo enumerar. Hay estudios que analizan con detalle los logros y frustraciones de este período.

En el primer documento oficial emanado de la ODEPLAN en 1968 (*Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales*, p. 110) se decía:

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita la necesidad de promover, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado."

La importancia de la descentralización (y del desarrollo regional) no escapó a la atención del Presidente Frei, quien no sólo estimuló permanentemente

mente las tareas en este campo de la Oficina de Planificación Nacional sino que escribió en su libro *América Latina: opción y esperanza*:

"La descentralización del poder no tiene sentido si no hay una organización auténtica de las bases sociales capaces de asumir las tareas y la parte de responsabilidad que hacen posible su participación e integración".

Así que en esta perspectiva es perfectamente claro que tanto la Administración de Allende como la de Pinochet, *heredan, modifican y ponen en práctica muchas ideas y propuestas del Gobierno de Frei*. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es el mejor botón de muestra de la afirmación anterior, ya que fue planteado formalmente en el documento *El desarrollo regional de Chile en la década de los setenta*, una de las últimas publicaciones de la ODEPLAN durante la Administración de Frei.

La permanente preocupación de la DC por la descentralización y el desarrollo regional, que se había manifestado antes de asumir el gobierno en el ya comentado libro de J. Ahumada, *En vez de la miseria* y en el *Libro azul* de los profesionales y técnicos adherentes a la candidatura de E. Frei en 1963, es nuevamente recogida en el trabajo colectivo llamado *Proyecto alternativo*, ejecutado por un vasto conjunto de profesionales y técnicos dirigidos por S. Molina en 1984.

### **De la doctrina a la acción: una agenda de gobierno**

El citado *Proyecto alternativo* de la Democracia Cristiana tuvo como objetivo fundamental servir de punto de encuentro o quizás más precisamente, de reencuentro, para un numeroso contingente de profesionales y técnicos que habían sido dispersados de sus lugares y de sus prácticas de interacción por el Gobierno Militar. Paralelamente, se trataba también de mantener vigente una opción de gobierno actualizada a las nuevas condiciones creadas en el país.

El capítulo titulado "Ejes de discusión para una política regional alternativa" ha constituido en los últimos años la matriz de la cual han surgido enunciados concretos en esta materia, como por ejemplo, los contenidos en la "Declaración de los Seis Partidos Concertados por el No", emitida en febrero de 1988 y que tiene la forma de una declaración programática de gobierno. Es

imprescindible en consecuencia reproducir acá dicho capítulo *in extenso*.

### *Marco político e institucional del desarrollo regional*

"La necesidad de un marco institucional para el proceso de desarrollo regional surge de una opción política y social trascendente hecha por la sociedad chilena.

Dentro de la estructura jurídico-política de las sociedades humanas, existen diversas formas de organización para su dirección y administración. Aquí nos movemos dentro del sistema de las Naciones Unidas: éstas se configuran por un sentimiento de pertenencia de un grupo de personas que habitan un territorio jurídicamente limitado, con formas culturales específicas a las que sienten adscribirse y con un cierto ordenamiento jurídico. Los países, por diversas razones, organizan a través de normas el asentamiento de sus habitantes dentro del territorio nacional y los límites de éste. Asimismo organizan sus límites territoriales internos, fijan sus autoridades y organismos administrativos y les fijan sus facultades y atribuciones.

Dentro de este sistema, la sociedad chilena ha madurado su conciencia sobre este derecho político de las asociaciones territoriales de personas, sabe que éstas tienen la posibilidad y capacidad –porque su concierto de voluntades personales es capaz de generarla y tomar conciencia de ella – para exigir se le reconozca, al más alto nivel jerárquico de la norma jurídica (el constitucional y legal), el derecho a asumir, como tales asociaciones, responsabilidades y ejercer ciertos derechos políticos colectivos, a ejercer su propio gobierno y administración en determinados niveles territoriales, a generar sus propios organismos colegiados de decisión política (aquella que mira a los negocios públicos en general) y a constituir sus organismos de participación económica.

La voluntad general o popular, según el caso, que es capaz de generar el sistema nacional de potestades públicas, de modalidades de gobierno y administración política, de autoridades y servicios públicos, lo es, asimismo, para determinar a este sistema respecto de las asociaciones territoriales de personas, dándole el rango constitucional necesario.

Es esta base político-institucional en que descansa el derecho de las re-

giones y de las comunas a sus formas potenciales de autogobierno, dentro de un futuro esquema de organización constitucional del régimen de gobierno y administración de la República.

Las consideraciones sobre las diversidades culturales o étnicas de estas asociaciones, como asimismo las relativas a conceptos de justicia redistributiva, de eficiencia en la gestión de los asuntos sociales, de necesidad de frenar la concentración metropolitana de Santiago o aquéllas que miran a la conveniencia de la descentralización y/o de la desconcentración, son, meramente complementarias de *este derecho político colectivo básico*.

Problema distinto y meramente funcional es el de determinar a través de qué instrumento se hace valer este derecho frente al Estado. El más idóneo es el del plan nacional y sus derivaciones. Su elaboración democrática asegurará la cohesión de las acciones que se lleven a efecto en los diferentes niveles territoriales y funcionales, y, la necesaria solidaridad económica entre regiones y comunas ricas y regiones y comunas pobres. En este marco institucional 'la descentralización y la desconcentración, al crear un equilibrio armonioso entre el poder central y los poderes de las asociaciones territoriales de personas, permiten reforzar el principio político de unidad nacional'.

La descentralización (instrumento mediante el cual opera dicho derecho político básico) en el cuadro antes esbozado se caracterizaría por:

- a) Una politización creciente de los mecanismos mediante los cuales la sociedad realiza sus preferencias, estableciendo a nivel nacional los mecanismos de planificación. Mediante el plan y de manera permanente se entrelazarán, en su interior, los mecanismos de la negociación, del arbitraje de intereses, de las relaciones contractuales y el debate político;
- b) La descentralización de los instrumentos del desarrollo económico y social; ello permitirá utilizar y activar, en mejor forma, las capacidades de producción y de inventiva ligadas a una riqueza local inexplorada.

En este contexto, en nuestra opinión, se materializará el marco orgánico y funcional para el ejercicio del derecho que hemos mencionado. En una primera etapa, los niveles territoriales región y comuna son exponentes adecuados de asociaciones territoriales.

La constitución política debiera consagrar en su texto la base de sus estatutos jurídicos: organización y potestades.

El reconocimiento constitucional del derecho de las regiones y comunas a dirigir sus asuntos y negocios públicos, dentro de ciertos rangos, hace necesario definir una estructura de potestades normativas; de gobierno y administración; de control; y económicas y financieras, como asimismo, definir una estructura de órganos y autoridades representativas de estas potestades.

La diferencia de potestades, de órganos y de autoridades entre regiones y comunas debiera ser de magnitud (cuantitativa) y no de esencia (cualitativa). Hasta un determinado nivel de asuntos y desde ahí hacia un cierto límite, estaría la línea divisoria entre ellas (ciertos criterios técnicos para intentar esta diferenciación son posibles).

Debiera establecerse el principio general de la posibilidad de acceder al estatuto jurídico constitucional de región a aquellas actuales regiones cuya población así hubieren manifestado su voluntad política mediante referéndum interno, a lo menos por los dos tercios de sus ciudadanos.

Los contenidos básicos de estos estatutos de rango constitucional deberían contemplar:

- a) *Un órgano normativo* facultado para dictar leyes regionales y/o municipales, sobre materias a ser determinadas dentro de los límites que se definan. En principio ellas abarcarían la totalidad de los negocios públicos en dichos niveles, con excepción de aquellas materias expresamente reservadas a las política de orden y seguridad, tributos de carácter nacional, partidas de importancia nacional del presupuesto y otras que se estimen ser de competencia similar. Estaría formado por los representantes territoriales elegidos por sufragio universal, democráticamente.
- b) *Un órgano ejecutivo* (gobierno y administración) con competencia y facultades económicas, financieras, sociales y culturales a ser definidas en cuanto a su rango y magnitud, e integrado por representantes del órgano normativo elegido y presidido por el presidente de este último.
- c) En materia judicial, la regla general sería la de que la competencia de la Administración de Justicia estaría reservada al órgano nacional.
- d) Un representante del Gobierno Central ante la Región, agente del Presidente de la República y de cada uno de los ministros del Gabinete, que asegura la dirección y coordinación de los servicios nacionales en estos niveles territoriales y la toma de decisiones en armonía con los intereses regionales.

e) Especial mención merece el sistema de planificación dentro de este cuadro político-institucional. La planificación no podría limitarse a un mero mecanismo de regulación macroeconómica, sino que debiera convertirse en una nueva forma de encarar el problema de desarrollo: debe tener una visión social y global de éste, debe ser una opción política que apunte a hacer participar a la mayor cantidad de personas en la definición y construcción de su futuro. Edificando el plan nacional sobre los protagonistas reales del desarrollo, la planificación descentralizada se transforma, así, en un proyecto que armoniza eficacia económica y democracia política.

### *Prioridades regionales*

Un elemento central en la formulación de una política regional es la definición de las regiones prioritarias.

Es importante hacer una aclaración con respecto a este punto. Todas las regiones tienen –dentro de una estrategia nacional de desarrollo regional– un papel definido que jugar en términos de su contribución al crecimiento económico nacional. Por ejemplo, la Región II es una región de alta prioridad desde el punto de vista de la generación de divisas; la Región IX es similarmente una región de alta prioridad desde el punto de vista de la producción de trigo; la Región V es una región de alta prioridad desde el punto de vista del comercio internacional o más precisamente, desde el punto de vista de la infraestructura del comercio internacional y así sucesivamente.

Pero estas prioridades son sólo prioridades sectoriales; en otras palabras son prioridades parciales que deben ser tenidas en cuenta por la política regional, pero no llegan a constituir el elemento central de ella.

Es una cuestión obvia que no todas las regiones pueden desarrollarse simultáneamente al mismo ritmo o generando simultáneamente idénticos procesos de desarrollo integral y por tanto la política regional debe identificar las regiones en las cuales es posible lograr a mediano plazo procesos integrales de desarrollo que permitan alcanzar simultáneamente los objetivos económicos, políticos, sociales y espaciales generales del desarrollo regional.

Como las regiones prioritarias en una perspectiva global necesariamente deben ser regiones ya complejas, con sistemas económicos amplios y diversificados, con ciudades suficientemente grandes y con una estructura social relativamente avanzada, ello conduce a aceptar necesariamente un número muy reducido de regiones globalmente prioritarias, por lo menos en el caso de Chile. Desde el punto de vista complementario de la racionalidad económica esta situación es también fácilmente justificable: muchas prioridades equivalen a no fijar prioridades en la realidad. En Chile sólo las Regiones V y VIII (Valparaíso y Concepción) tienen condiciones como para cumplir con los propósitos generales de la política regional, insistiendo nuevamente, desde el punto de vista de la generación a mediano plazo de procesos integrales de desarrollo.

A estas dos regiones deben agregarse sin embargo, por razones históricas y geopolíticas, las dos regiones extremas del territorio, la I y la XII. Estas cuatro regiones prioritarias representan un 32.3% del territorio, un 27.5% de la población, un 20.0% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector industrias y en ellas se encuentra un 26.0% de la población 'pobre' del país.

Estas prioridades de la política regional deberán servir como criterios básicos para la asignación de recursos, para el uso de políticas compensatorias, para la implementación inicial del sistema institucional regional (para la descentralización efectiva) y para la dinamización social.

### *Políticas específicas*

La estrategia democrática de desarrollo regional se estructurará en torno a las siguientes políticas básicas, sin perjuicio del uso permanente de las políticas sectoriales a fin de ponerlas, cuando sea el caso, al servicio del desarrollo regional:

*Política de descentralización y administración regional:* En conformidad con los objetivos anteriormente discutidos en este documento, la política de desarrollo regional consulta una reforma constitucional que permita pasar de la descentralización administrativa actual a una verdadera descentralización política, a ser ensayada inicialmente en las regiones

prioritarias. Tal reforma debe permitir crear en dichas regiones las estructuras e instituciones correspondientes a una situación de descentralización. En este mismo contexto se postula la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, presidido por el Presidente de la República y conformado por los ministros del Gabinete que la ley determine y por todos los intendentes regionales.

*Política de industrialización regional:* En el marco de la política nacional de re-industrialización (basada en el desarrollo del ciclo productivo y tecnológico completo de los sectores con ventajas comparativas internacionales) se establecerá un sistema de localización industrial regional con particular énfasis en las regiones prioritarias y haciendo uso de toda la gama de instrumentos de política económica en manos del Estado.

*Política de financiamiento regional:* El actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional deberá ser mantenido elevándose sustancialmente su monto. El FNDR será utilizado como política fiscal compensatoria en las regiones prioritarias. Paralelamente se estimulará la regionalización bancaria y la creación de instituciones regionales de financiamiento.

*Política de relocalización de instituciones públicas:* El Estado deberá comprometerse en una audaz política de relocalización regional de parte del aparato burocrático del sector público. Esto puede comenzar por el traslado de los institutos descentralizados de investigación sectorial a las regiones en donde la explotación de los respectivos recursos naturales sea intensa; por vía del ejemplo, el traslado del Instituto de Fomento Pesquero a Valparaíso, el Instituto de Recursos Forestales a Concepción, el Instituto de Investigaciones Minero Metalúrgicos a Antofagasta (o a Valparaíso), etc.

*Política de control de la Región Metropolitana:* Como se ha señalado, no existe la menor posibilidad de éxito de una política de desarrollo regional si ésta no incluye en sí misma los mecanismos necesarios para poner freno a la expansión de Santiago.

"La política para la Región Metropolitana debe descansar en el uso de instrumentos administrativos (regulación en el uso del suelo, prohibición

drástica para la instalación de nuevas industrias, control de la calidad del medio ambiente, etc.) y en instrumentos económicos (tributación diferenciada, tarifas reales de servicios públicos, etc.) que conjuntamente con una decidida voluntad política hagan posible revertir la tendencia concentradora en la capital.

*Política de franquicias regionales:* Abandonando el modelo irrealmente competitivo, el Estado usará un conjunto de instrumentos de política económica (fiscales, arancelarios, tributarios, monetarios, etc.) de una manera regionalmente discriminada –no en todas las regiones– pero a lo menos en las regiones prioritarias.

*Política social regional:* El logro de los objetivos de desarrollo regional presupone profundos cambios sociales a nivel de las regiones, cambios que deben estimularse de manera gradual. La política regional en su dimensión social, estará asociada a la organización de la sociedad regional buscando paulatinamente la generación de verdaderas comunidades regionales, autoidentificadas, con capacidad de movilización social y capaces de tomar en sus manos las responsabilidades de una descentralización política efectiva".

Hasta aquí la propuesta del *Proyecto alternativo*. Sin embargo y tal vez de una manera parecida a lo que sucede con los hijos después de algunos años, los lazos de la paternidad parecen diluirse y en 1989 se añora una posición más clara y decidida de la DC en torno al desarrollo regional y la descentralización. Políticamente es bueno que el tema deje de ser un monopolio, pero políticamente es al mismo tiempo insensato abandonarlo. Peor todavía cuando no faltan ni ideas ni personas y sólo parece faltar una percepción moderna de la política y una voluntad real de comprometerse con un mejor destino de la "periferia" del país, donde vive, mal que mal, el sesenta por ciento de la población, que quisiera representarse políticamente a sí misma, sin necesidad de intermediarios capitalinos.

A mediados del año 1989 y elegido ya el candidato presidencial por el conjunto de partidos integrantes de la Concertación, la Democracia Cristiana reactiva las Comisiones de Trabajo que originalmente habían formado parte del Proyecto Alternativo y el tema de la descentralización *regional* es entrega-

do a la Comisión de Descentralización y Desarrollo Regional, que elabora un primer informe sobre la materia, actualizando el trabajo previo del Proyecto Alternativo. Es importante rescatar acá algunas de las ideas presentadas en el informe, agrupándolas en dos grandes cuerpos: a) los *principios básicos* que enmarcan ahora la propuesta; y, b) las *políticas durante la transición*.

#### a) *Principios básicos de la política regional*

i) Equilibrios macroeconómicos y crecimiento regional. La experiencia en materia de política económica representada por los altibajos en el desempeño económico tanto de Chile como de otros países latinoamericanos durante las dos últimas décadas ha dejado una enseñanza particularmente clara: la necesidad de garantizar los equilibrios macroeconómicos tanto entre el plano real y el plano monetario como entre diversas variables y parámetros macroeconómicos. Esto no debiera constituir una propuesta demasiado novedosa si no fuese por el hecho que lo que realmente se ha aprendido es el valor político de estos equilibrios, es decir, la importancia de ellos para garantizar niveles aceptables de gobernabilidad democrática y de absorción de demandas sociales dentro de los límites de la eficiencia económica.

Desde el punto de vista del desarrollo regional también es preciso resguardar un cierto equilibrio macroeconómico entre el crecimiento global del país y el crecimiento de las regiones. Por lo menos a corto y mediano plazo, generalmente se presenta una suerte de intercambio negativo entre el crecimiento acelerado de una o varias regiones y el crecimiento del país como un todo y de ello resulta la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales.

ii) Gradualidad y selectividad. Un desarrollo regional con un alto contenido de descentralización es un proceso sumamente complejo, sea por la dificultad de romper con un centralismo histórico que se ha convertido en un rasgo cultural, sea por la variedad de condiciones que deben estar presentes en una región para que ella pueda absorber potestades y recursos adicionales para su propio beneficio sostenido. Por esta razón, es necesario plantear desde el inicio la naturaleza gradual y altamente

selectiva (dentro del país) que tendrá un proceso de desarrollo regional, ya que es completamente imposible lograrlo simultáneamente en todas las regiones. Desde el punto de vista de la descentralización esto significa que si bien la Constitución debe reconocer un derecho general a la descentralización política regional, la concreción de tal derecho deberá ejercitarse paulatinamente, ensayando formas avanzadas de descentralización política en algunas regiones inicialmente.

iii) Justicia y solidaridad regional. El gobierno democrático otorgará una clara y decidida prioridad a las políticas sociales con el fin de corregir aceleradamente las carencias acumuladas, responder dentro de un marco de eficiencia macroeconómica a las demandas reprimidas y asentar consecuentemente sobre bases reales y estables la recuperación democrática.

Por otro lado, el gobierno democrático también otorgará una alta valoración al desarrollo regional, lo que significa en la práctica atender prioritariamente las necesidades de la población de las regiones por sobre las necesidades de la población de Santiago.

Se dice que la mayor cantidad de población en situación de pobreza se encuentra en Santiago y que como ella está mejor organizada presiona con mayor facilidad al Estado, obligándolo en la realidad a concentrar el gasto social en la capital. Esta contradicción se ha resuelto históricamente a favor de la capital y en contra de los intereses de la población regional.

¿Cómo romper esta contradicción y viabilizar el desarrollo regional?

En primer lugar, es cierto que la Región Metropolitana tiene más población en situación de extrema pobreza (494.493 personas) que cualquier otra región, pero no es menos cierto que el conjunto de las Regiones VIII, IX y X (Ñuble a Chiloé) tiene todavía una cantidad mayor de población en condiciones de extrema pobreza, puesto que allí se registraron en 1982 517.363 personas en esa categoría.

En segundo lugar, la proporción de familias bajo la "canasta mínima" en 1983 es más del doble en la Zona Sur (Regiones IX a XII) que en la Región Metropolitana, 49.7% versus 22.8%. La proporción de familias bajo la "canasta mínima" es –a nivel nacional– de un 55% en el sector ru-

ral (que no registra este tipo de situación en la Región Metropolitana) y de un 27% en el sector urbano.

Estas cifras debieran ser suficientes para respaldar en los hechos una elevada prioridad a la atención de la población que vive en el Sur del país. Pero hay otros hechos. Según ODEPLAN la Región Metropolitana redujo su "peso" relativo en la economía nacional desde un 49.2% en 1970 a un 43.7% en 1983. Esto se explica porque se redujo en términos absolutos el Producto Geográfico Bruto per cápita de la Región Metropolitana en el mismo período (el producto per cápita en la Región Metropolitana se redujo en un 23% en tanto que en el país se redujo sólo en un 3%). Simultáneamente el total de pobres en el Gran Santiago aumentó de un 28.5% en 1969 a un 45.4% en 1985.

Por lo tanto la reducción en el producto per cápita se hizo con un empeoramiento en la distribución del ingreso, esto es, a costa de los "pobres" y favoreciendo a los "ricos".

Aquí se introduce la noción de *justicia regional*: los recursos para atender a los "pobres" de la Región Metropolitana deben provenir de los "ricos" de la misma Región Metropolitana y no se debe pedir al habitante de, por ejemplo, la Región de la Araucanía que contribuya (vía uso de los fondos fiscales generales) a resolver problemas que otros en justicia deben asumir. La política fiscal debe usarse dentro de la Región Metropolitana para tales propósitos.

Entonces la justicia regional se complementa con la *solidaridad regional*, ejercida por el Estado a favor de la población regional, puesto que el aporte de los "ricos" del Sur por ejemplo, no sería suficiente para mejorar significativamente la situación de los "pobres" del Sur (los "ricos" del Sur son menos "ricos" y menos numerosos que los "ricos" de la Región Metropolitana).

Sólo así se pueden atender simultáneamente los objetivos sociales y regionales.

#### *b) Políticas durante la transición*

i) En el campo jurídico e institucional. Dado que la estructura de gobierno interior es producto de una normativa vigente y en aplicación, la

Comisión estima que inicialmente corresponde asumir esta realidad, conocerla y administrarla eficientemente.

Sin perjuicio de lo anterior, debe procederse de inmediato a articular las alianzas políticas a objeto de estudiar las medidas necesarias para modificar las Leyes Orgánicas Constitucionales en las siguiente materias:

- Los intendentes. Designación, atribuciones y duración de sus cargos.
- Organos políticos regionales y los COREDES. Naturaleza y objetivos, composición y designación de sus miembros, atribuciones y duración de los cargos.
- Flexibilización o mantención de trabas legales y administrativas para vinculaciones económicas del sector estatal, el gobierno regional, el gobierno comunal, el sector privado, las universidades regionales y los inversionistas nacionales y extranjeros.
- Capacidad legal de los gobiernos regionales para crear y/o modificar instrumentos de financiamiento.
- Regulación institucional, legal y administrativa de los instrumentos de financiamiento regional.
- Mecanismos de democracia directa a nivel regional.

ii) En el campo social. En una concepción democrática y participativa como la que sostenemos, sería un error pensar que el Estado, por sí y ante sí, fuese capaz de generar procesos integrales de desarrollo regional. A lo sumo, el Estado puede y debe generar las condiciones para el crecimiento económico, pero el paso de allí a situaciones de desarrollo es una responsabilidad colectiva e irrenunciable de las comunidades regionales, que deben organizarse para ello. De esta manera el desarrollo regional resulta en una tarea compartida con claras y definidas responsabilidades entre el Estado y la propia región.

Consecuentemente, el gobierno democrático orientará su acción social a nivel regional a reconstruir el tejido social. Esto se traducirá en medidas tendientes a fortalecer las organizaciones sociales existentes y a promover la creación de cuerpos intermedios que faciliten la concertación social y política al interior de las regiones, única forma para que éstas puedan asumir su responsabilidad en el proceso de desarrollo.

Esta tarea será llevada a cabo por los intendentes regionales. Para estos efectos se transformará la actual Secretaría de los Gremios en una Se-

cretaría Regional de Coordinación Social, órgano ejecutivo responsable de promover la organización de la comunidad regional y servir de vínculo entre el gobierno regional y las múltiples formas asociativas que se generen.

iii) En el campo económico. El fortalecimiento y dinamización de las economías regionales no es independiente del proceso de desarrollo general del país. Consecuentemente, las medidas tendientes a estimular el crecimiento económico de las regiones se inscriben dentro de la política económica que implementará el gobierno democrático.

Esto significa que se privilegiará la generación de empleos productivos respetando los equilibrios macroeconómicos, se estimulará la iniciativa privada a asumir un rol protagónico en el aumento de la producción y se fomentarán las exportaciones. La consecución de estos objetivos supone que las economías regionales sean capaces de desarrollar estructuras productivas sólidas, dinámicas y tecnológicamente avanzadas.

En este contexto, la política de desarrollo regional se orientará a la creación de "circuitos tecnológicos regionales" (CTR) vinculados a los sectores con ventajas comparativas internacionales o a sectores con alto potencial de crecimiento en base al mercado interno. Los CTR son agrupaciones de empresarios, universidades y centros tecnológicos organizadas en torno a programas de perfeccionamiento técnico y empresarial tendientes a mejorar el diseño y calidad de los productos y elevar los niveles de producción y productividad.

Estas agrupaciones operan por ramas de actividad y su finalidad consiste en la creación de complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad. La creación de los CTR supone la concertación de intereses y voluntades entre diversos actores sociales y una activa participación de las autoridades regionales.

El componente económico de la política de desarrollo regional se implementará a través de los siguientes instrumentos:

- Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Se fortalecerá el FNDR introduciendo una modalidad de reparto entre regiones consistente con las prioridades que establezca la política de desarrollo regional. Los recursos del FNDR se destinarán al financiamiento de: i) proyectos de inver-

sión de los gobiernos regionales no incluidos en los presupuestos sectoriales regionalizados; ii) estudios de factibilidad de proyectos de inversión directamente productiva con énfasis en proyectos vinculados a los CTR y que beneficien a empresas pequeñas y medianas; iii) subsidios a tasas de interés de créditos para la implementación de proyectos productivos, especialmente aquéllos incluidos en ii.

- Banco de Desarrollo Regional. Se creará un Banco de Fomento destinado a canalizar recursos de inversión a las regiones. El capital inicial del Banco provendrá de grants y créditos externos de largo plazo; posteriormente se incrementará mediante la emisión de bonos y títulos tanto en el país como en el extranjero. El Banco constituirá el mecanismo de transferencia de los créditos que el gobierno contrate para financiar proyectos de desarrollo regional y comunal.

Las operaciones del Banco serán de carácter comercial, podrá financiar cualquier tipo de proyecto de las regiones que garanticen la recuperación de los recursos y financiará en condiciones especiales los proyectos que cuenten con subsidio del FNDR (percibiendo en ese caso el subsidio correspondiente).

- Sociedades mixtas de desarrollo regional. Estas sociedades se constituirán con participación de agentes públicos y privados de una región. Su objetivo es la promoción de inversiones productivas en sectores y territorios específicos de la región.

Estas sociedades participarán en forma activa en la creación de sinergías para estimular el desarrollo a través de la creación de nexos de cooperación entre los actores locales (autoridades regionales y locales, empresas, universidades, centros de formación, etc.). Apoyarán la creación de medios para dotar a la región de servicios adecuados y promoverán su uso. Entre otros aspectos estimularán la creación de centros tecnológicos regionales, promoverán iniciativas tendientes a fomentar el acercamiento de empresas, implementarán acciones específicas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fortalecerán los sistemas e instituciones de formación de recursos humanos, fomentarán las relaciones entre industrias y universidades en torno a proyectos regionales específicos. También tendrán capacidad para promover y participar en mecanismos de ingeniería financiera (sociedades con capital de riesgo, *factoring*, *leasing*, etc.).

iv) En el campo del sector público de apoyo y fomento tecnológico. Acá la Comisión reitera la propuesta de trasladar definitivamente a regiones los organismos estatales y paraestatales de apoyo y fomento científico y tecnológico y que actualmente se encuentran localizados en Santiago. Esta medida debe contribuir a formar "masas críticas" de investigación científica y tecnológica en ciertas regiones.

Al momento de redactar este documento no se conocía todavía una reacción oficial a las propuestas anteriores. No ha sido fácil en todo caso, para éste y otros temas considerados más bien como "contestarios", atravesar los "filtros" impuestos por la cautelosa posición de los macroeconomistas que a veces, por prestar demasiada atención al cuidado de las cuentas, olvidan la realidad política que emerge de la gran mayoría de la población ... ¡que vive o sobrevive en las regiones y no en la capital!

En todo caso, es interesante constatar la "modernidad" de los planteamientos de la Democracia Cristiana sobre este tema.

## CAPITULO III

### Estudios sobre desarrollo regional

## 1. Efectos regionales de la política fiscal en Chile

### **Política fiscal y desarrollo regional**

Como es de sobra conocido, el Estado no es un actor neutro desde el punto de vista de la política económica, menos todavía, en economías capitalistas mixtas en donde una proporción nada de despreciable de los recursos es controlada directamente por el sector público. Como se señala en un estudio reciente: "El efecto de la acción pública puede ser el de acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado, o alternativamente el de corregir distorsiones o aún cambiar radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico" (Foxley, Aninat y Arellano: 1980). Así como la acción del sector público no resulta neutra desde el punto de vista de los sectores económicos, tampoco lo es desde el punto de vista del ritmo y nivel de desarrollo de las distintas regiones de un país.

La política fiscal, es decir, el conjunto de criterios e instrumentos utilizados para recaudar recursos así como para asignarlos entre usos alternativos, constituye una parte de la política de ingresos y gastos del sector público, estando expresada la diferencia por el subsector de empresas públicas. Para efectos del análisis que sigue el Fisco es igual al conjunto de los siguientes subsec-

tores: centralizado, descentralizado, previsional, empresas financieras y empresas no financieras.

Hay, por supuesto, diferencias muy significativas entre el efecto de la política fiscal sobre el desarrollo regional en países federales y en países con sistemas unitarios de gobierno. La principal diferencia radica en el hecho de que en el caso de las primeras, las unidades federadas y aun los gobiernos locales tienen capacidad para fijar sus propias pautas tributarias y en consecuencia tienen también un cierto grado de autonomía por el lado del gasto fiscal. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la participación de los estados en los ingresos fiscales totales llega hasta un 87.7% en el caso de los impuestos a las ventas, con un promedio de 23.0%. A su turno, los gobiernos locales recaudan un 18.0% del total de ingresos fiscales (Musgrave, p. 25: 1976). En países unitarios la situación es diametralmente opuesta, observándose una casi absoluta concentración de los ingresos tributarios en el nivel central de gobierno (Stöhr: 1972).

En consecuencia, en los países federales hay o puede existir una política fiscal regional y cada estado o región puede manejar "su" política fiscal de acuerdo a una combinación en cada caso específica de objetivos de asignación, distribución y estabilización. En los países unitarios sólo puede hablarse de *efectos* regionalmente diferenciados de una única política fiscal. Tales efectos son sin embargo de distinta naturaleza si se miran desde el punto de vista de los ingresos o bien desde el punto de vista de los gastos. Por lo general, las tasas tributarias, que originan los ingresos tributarios y que constituyen la principal fuente de ingresos fiscales, son uniformes para todo el país. No obstante producen efectos distintos en cada región debido principalmente a las diferencias interregionales de estructura económica. Así, no es raro observar diferencias sensibles en por ejemplo, la carga tributaria. Desde el punto de vista de los gastos, las diferencias regionales pueden corresponder a una política definida de desarrollo regional y en consecuencia se trata en muchos casos de efectos directos, plenamente intencionales.

Las interrelaciones entre la política fiscal y el desarrollo regional han sido rara vez materia de análisis en América Latina. Mención aparte merece el caso de Brasil en donde esta cuestión no sólo ha sido objeto de estudios teóricos (Haddad y Andrade: 1974) sino también de acuciosos empíricos (Rebouças *et. alli*: 1979, entre otros) y ha constituido un tema ampliamente debatido en círculos económicos.

En esta oportunidad se pretende efectuar un primer análisis sobre el impacto regional de la política fiscal en Chile, país unitario, altamente centralizado y al mismo tiempo con una sólida tradición en materia de política de desarrollo regional.

Debe reconocerse que, por lo menos desde el punto de vista fiscal, la información de tipo regional ha mejorado significativamente en los últimos años, particularmente a contar de 1979 en que la Tesorería General de la República comienza a publicar el Informe Anual del Tesoro Público con datos por regiones. Lamentablemente, la información macroeconómica regional acusa todavía un rezago que ha impedido efectuar el análisis para un mismo año. La mejor solución posible ha sido trabajar con datos macroeconómicos correspondientes al año 1977 (Producto Geográfico Bruto Regional) y con datos fiscales del año 1979. Dado el tipo de análisis propuesto, los errores resultan poco significativos.

El propósito principal del trabajo, aparte de llamar la atención sobre una interesante línea de análisis, es mostrar la no neutralidad regional de la política fiscal en Chile y la inconsistencia entre tal política y la estrategia de desarrollo regional del país.

### **Un análisis agregado de los efectos de la política fiscal sobre el desarrollo regional**

Con la salvedad ya anotada con respecto a las cifras utilizadas (cifras de producto geográfico del año 1977 y cifras de ingresos y gastos fiscales del año 1979) pueden hacerse los siguientes comentarios iniciales.

Como se muestra en el Cuadro 1, la distribución regional del Producto Geográfico Bruto acusa marcadas diferencias; la Región Metropolitana genera un 43,0% del PGB del país en tanto que en el extremo opuesto, se verifica que la Región XI contribuye con sólo un 0,6% en términos del mismo indicador. La Región VIII, tradicionalmente considerada como el "contramagneto" de la capital aporta nada más que un 10,5% del producto total, igual que la contribución de la Región V, adyacente a la Región Metropolitana. Cabe señalar que las cifras de la columna 1 no son sensiblemente diferentes a las existentes en 1970.

La columna 2 del mismo Cuadro muestra la situación interregional en

Cuadro 1: Indicadores regionales macroeconómicos 1977

Regiones	(1) Distribución porcentual del PGB	(2) Producto G.B. per cápita*	(3) Variación 1977/1974
I	2.6	2.83	Negativa
II	7.3	6.10	Positiva
III	2.7	3.57	Positiva
IV	2.2	1.46	Positiva
V	10.7	2.29	Negativa
VI	6.3	2.84	Negativa
VII	4.5	1.64	Positiva
VIII	10.5	1.85	Negativa
IX	3.2	1.25	Positiva
X	4.8	1.42	Negativa
XI	0.6	2.53	Positiva
XII	1.6	3.95	Negativa
R.M.	43.0	2.70	Negativa
Total/promedio	100.0	2.36	Negativa

\* En pesos de 1965.

Fuente: ODEPLAN *Compendio de estadísticas regionales*, 1979.

términos del Producto Geográfico Bruto per cápita. Si se observan solamente las cifras de esta columna, se verifica que las regiones con los índices más bajos son, en ese orden, la Región IX, la Región X, la Región IV, la Región VII y la Región VIII. Sin embargo, si se considera la dinámica de este indicador en el período 1974-77 se concluye que las Regiones VIII y X son las que se encuentran en peor situación comparativa: son las dos únicas regiones, de entre el conjunto de regiones con bajo producto per cápita que simultáneamente muestran una tendencia a la baja del indicador.

En 1979 los ingresos totales fiscales sumaron 159.340.138 miles de pesos del año en tanto que los gastos fiscales totalizaron 151.760.446 miles de pesos. La distribución regional de ingresos y gastos se muestra en el Cuadro 2.

Las cifras revelan, en un primer análisis, una muy elevada correlación

Cuadro 2: Ingresos y gastos regionalizados del fisco 1979 (Miles de pesos)

Regiones	(1) Ingresos	(2) Gastos	Distribución regional relativa	
			Ingresos	Gastos
I	4.213.272	2.258.862	2.6	1.5
II	3.586.554	1.064.982	2.2	0.7
III	944.430	486.564	0.6	0.3
IV	1.878.397	802.685	1.2	0.5
V	42.432.945	10.655.378	26.6	7.0
VI	1.896.327	830.930	1.3	0.6
VII	2.390.416	1.303.272	1.5	0.9
VIII	9.646.531	3.551.412	6.0	2.3
IX	1.535.018	1.234.461	1.0	0.8
X	3.061.594	2.397.948	1.9	1.6
XI	276.950	940.244	0.2	0.6
XII	1.356.926	1.243.651	0.9	0.8
R.M.	86.126.778	124.989.557	54.0	82.4
Total	159.340.138	151.760.446	100.0	100.0

Fuente: Tesorería General de la República: *Informe Financiero del Tesoro Público. Ejercicio 1979*, Santiago de Chile, febrero, 1980.

(por rango) entre la contribución regional al producto, a la generación de los ingresos fiscales y a la captación del gasto. En efecto, como se muestra en el Cuadro 3, el ordenamiento por rango es muy similar, a tal punto de no justificar el uso de un test como el de Sperman.

El examen del cuadro anterior podría llevar a la apresurada conclusión que la política fiscal de Chile es "neutra" desde el punto de vista regional, dada la estrecha correlación entre los tres indicadores. Nada más lejos sin embargo de la realidad.

Un análisis más en detalle revela, en primer término, que por cada 100 pesos recaudados, las regiones reciben aportes por la vía del gasto fiscal extremadamente heterogéneos. Así por ejemplo, la Región Metropolitana recibe 145 pesos en gasto fiscal por cada 100 pesos de contribución; la Región XI recibe 340 pesos por cada cien pesos de aporte a los ingresos, siendo estas dos

Cuadro 3: Ordenación regional por rango para producto, ingresos y gastos fiscales

Regiones	Rangos		
	Producto (1977)	Ingresos (1979)	Gastos (1979)
R.M.	1	1	1
V	2	2	2
VII!	3	3	3
II	4	5	9
VI	5	8	10
X	6	6	4
VII	7	7	6
IX	8	10	7
III	9	12	13
I	10	4	5
IV	11	9	12
XII	12	11	8

regiones las únicas en que se presenta tal situación. Por otro lado, la Región V recibe sólo 25 pesos por cada 100 pesos de contribución a los ingresos fiscales.

En el Cuadro 4 se muestra (columna 1) la relación entre la distribución relativa de los ingresos fiscales y del producto así como igual relación entre gastos fiscales y producto (columna 2) y la diferencia entre ambos indicadores (columna 3). Este último índice discrimina entre regiones subsidiadas (valores negativos) y regiones gravadas (valores positivos).

Una política fiscal neutra desde el punto de vista interregional significa que las diferencias mostradas por la columna 3 del Cuadro 4 deberían ser todas nulas. Si para cada región los ingresos recaudados coinciden con los gastos, la política fiscal podría aún tener efectos asignativos o distributivos al interior de cada región, pero no entre regiones.

El cuadro anterior muestra claramente la dirección de las transferencias interregionales provocadas por la política fiscal. La Región XI y la Región Metropolitana son las únicas regiones subsidiadas en magnitudes *relativas* sensi-

Cuadro 4: Perfil de la distribución relativa de ingresos y gastos fiscales en relación al producto regional

Regiones	(1) Ingresos/Producto	(2) Gasto/Producto	(3) Diferencia (1)-(2)
I	1.090	0.577	0.423
II	0.301	0.096	0.205
III	0.222	0.111	0.111
IV	0.545	0.227	0.318
V	2.486	0.654	1.832
VI	0.206	0.095	0.111
VII	0.333	0.200	0.133
VIII	0.571	0.219	0.352
IX	0.313	0.250	0.063
X	0.396	0.330	0.066
XI	0.333	1.000	- 0.667
XII	0.563	0.500	0.063
R.M.	1.256	1.916	- 0.660

Fuente: Cuadros 1 y 2.

blemente iguales. Por otro lado, la Región V es la región más fuertemente gravada por la política fiscal, seguida a distancia, por las Regiones I, VIII y IV en ese orden.

Aparte de la cifra desproporcionada de gravamen que soporta la Región V, puede observarse que las Regiones VIII y VII se encuentran en el grupo que detenta los indicadores de producto per cápita más bajos (Cuadro 1) y, en el caso de la Región VIII se trata de una de las dos regiones en peor situación relativa según se comentó en páginas anteriores.

Deben tomarse precauciones sin embargo, al analizar estas cifras. Por un lado, tratándose de un país unitario que cuenta además con una administración fuertemente centralizada y concentrada, no puede resultar demasiado extraño el hecho que la región capital absorba una parte importante del gasto fiscal. No obstante lo que está en cuestión no es precisamente ese hecho sino la desproporcionada participación de la Región Metropolitana en el gasto y *su tendencia creciente*, como se verá más adelante.

Por otro lado, debe tenerse presente, desde el punto de vista de los ingresos, que muchas actividades importantes (cobre, celulosa, etc.) realizan su actividad productiva en determinadas regiones, pero tributan en Santiago. Esta situación resulta muy clara en el caso de las Regiones II y VI, con importante actividad cuprífera.

### Los principales ingresos y gastos fiscales regionales

La principal partida que contribuye a conformar el total de ingresos fiscales del año 1979 (159.340.138 miles de pesos) es la de los ingresos tributarios que aporta un 95.80% del total. El resto de las partidas (ingresos de operación,

**Cuadro 5: Distribución regional de los principales componentes de los ingresos y gastos fiscales 1979 (en porcentajes)**

Regiones	Ingresos tributarios	Subsidios	Aporte fiscal libre
I	2.70	8.20	0.68
II	2.26	1.85	0.64
III	0.59	0.16	0.39
IV	1.19	0.66	0.63
V	27.58	3.58	8.77
VI	1.20	0.32	0.67
VII	1.52	1.29	0.92
VIII	6.16	10.67	2.56
IX	0.96	1.42	0.93
X	1.91	5.67	1.30
XI	0.16	2.05	0.42
XII	0.84	3.63	0.49
R.M.	52.93	60.76	81.60
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Tesorería General de la República, *Informe Financiero del Tesoro Público Ejercicio 1979*, Santiago, febrero, 1980.

venta de activos, transferencias, otros ingresos y endeudamiento) no son significativas en términos relativos.

Desde el punto de vista del gasto, las dos partidas de mayor importancia corresponden al aporte fiscal libre (76.33% del total) y al pago de subsidios (11.82%). Las operaciones complementarias y el servicio de la deuda pública absorben el saldo.

El Cuadro 5 muestra la distribución regional de las principales partidas de ingresos y gastos.

El principal componente de los ingresos tributarios es el impuesto que grava las transferencias de bienes y servicios, que representa un 46.30% del total de ingresos fiscales. A su vez, casi el total del impuesto de transferencia corresponde a la suma del impuesto al valor agregado y del impuesto al valor agregado de las importaciones.

El Cuadro 6 muestra la distribución regional de los ingresos correspondientes al IVA en 1979.

Cuadro 6: Distribución regional de la recaudación del impuesto al valor agregado 1979 (miles de pesos)

Regiones	Tasa general IVA	%	Tasa general importaciones	%
I	974.013.7	2.46	1.226.122.2	4.03
II	526.671.6	1.33	1.254.439.6	4.12
III	276.385.9	0.70	98.444.4	0.32
IV	449.633.2	1.14	349.150.9	1.15
V	4.267.385.1	10.78	20.702.734.1	68.02
VI	705.727.5	1.78	646.3	0.00
VII	901.671.4	2.28	1.903.4	0.01
VIII	1.956.715.5	4.95	3.208.410.5	10.54
IX	651.321.0	1.65	3.510.6	0.01
X	1.305.798.0	3.30	109.651.2	0.36
XI	61.825.8	0.16	48.565.9	0.16
XII	539.939.3	1.36	51.420.9	0.17
R.M.	26.949.580.1	68.11	3.380.740.1	11.11
Total	39.566.668.1	100.00	30.435.740.1	100.00

Fuente: Servicio de Impuestos Internos, *Boletín de Estadística Tributari* 1979, Santiago de Chile.

La carga tributaria, esto es, la relación entre los ingresos tributarios y el producto geográfico bruto, es estimada por el Servicio de Impuestos Internos en 23.8% para el año 1979 considerando el país en su conjunto.

Como se comprende, el mismo indicador a nivel regional es extremadamente útil para analizar la progresividad o regresividad interrregional de la política tributaria.

Puesto que no están disponibles los datos del producto regional para 1979, puede estimarse la carga tributaria de manera indirecta, de la siguiente forma.

Sea  $CT_R$  la carga tributaria de la Región R y sea  $T_R$  el cociente entre los ingresos tributarios percibidos en la región R y el total nacional de ingresos tributarios nacionales. Finalmente sea  $P_R$  la participación relativa de la región R en el producto geográfico bruto del país; entonces:

$$CT_R = IT_R / PGB_R \quad (1)$$

$$T_R = IT_R / IT \quad (2)$$

$$P_R = PGB_R / PGB \quad (3)$$

$$CT_R = T_R * IT / P_R * PGB \quad (4)$$

pero  $IT / PGB$  es la carga tributaria nacional  $CT$ , de manera que:

$$CT_R = T_R / P_R * CT \quad (5)$$

Ahora bien, si el valor de " $P_R$ " para el año 1979 no es significativamente diferente del valor del mismo coeficiente para el año 1977, el error cometido en la estimación de  $CT_R$  es despreciable. Hay suficientes argumentos teóricos y antecedentes empíricos como para sostener razonablemente la similitud de los vectores " $P_R$ " para los años 1977 y 1979.

El Cuadro 7 muestra el cálculo de la carga tributaria regional.

Resalta de inmediato la considerable heterogeneidad de la carga tributaria por regiones y en particular, resalta el caso de la V Región para la cual la carga tributaria más que duplica el promedio nacional. Llama la atención también el caso de la IV Región, una de las regiones en peor situación relativa de acuerdo a varios indicadores, que aparece soportando una carga tributaria considerablemente mayor que la observada en regiones de mejor posi-

Cuadro 7: Carga tributaria estimada por regiones 1979

Regiones	(1) Distribución relativa de ingresos tributarios	(2) Distribución relativa producto	(1)/(2) = (3)	(3) * CT = Carga tributaria regional
I	2.70	2.60	1.038	24.70
II	2.26	7.30	0.310	7.38
III	0.59	2.70	0.219	5.21
IV	1.19	2.20	0.541	12.88
V	27.58	10.70	2.578	61.36
VI	1.20	6.30	0.190	4.52
VII	1.52	4.50	0.338	8.04
VIII	6.16	10.50	0.587	13.97
IX	0.96	3.20	0.300	7.14
X	1.91	4.80	0.398	9.47
XI	0.16	0.60	0.267	6.35
XII	0.84	1.60	0.525	12.50
R.M.	52.93	43.00	1.231	29.30
Total o promedio	100.00	100.00	1.000	23.80

Fuente: Cuadros 1 y 5.

ción relativa. Por el contrario, la Región Metropolitana, con una carga tributaria muy semejante al promedio nacional, aparece como favorecida si se consideran tanto su nivel de actividad como otras variables.

Aun si se elimina del cálculo el ingreso tributario proveniente del IVA a las importaciones, el 90% del cual se genera en las regiones V, VIII y Metropolitana, la situación no cambia de manera muy significativa. De todas formas, ello reducirá la carga tributaria de la V Región a 39.0%, la de la VIII Región a 11.4% y aumentaría la carga de la Región Metropolitana a un 34.5%.

En cualquier caso, queda en evidencia la no neutralidad regional de la política tributaria y su escasa asociación con una política de estímulo al desarrollo regional.

Las diferencias que se manifiestan en la carga tributaria de las regiones

obedecen, parcialmente, a las diferencias en la composición intersectorial de la actividad económica regional. Por ejemplo, hay una asociación muy estrecha entre el grado de diversificación económica regional y la carga tributaria; las cuatro regiones menos diversificadas o más especializadas (II, III, VI y XI en ese orden) tienen cargas tributarias muy semejantes, fluctuantes entre 4.5 y 7.4%. Las dos regiones más diversificadas y de alto nivel de PGB (V y R.M.) tienen también las mayores cargas tributarias y las dos regiones de elevada diversificación económica (IV y XII) pero de bajo nivel absoluto de producto presentan cargas tributarias casi idénticas.

Desde el punto de vista del gasto fiscal, como ya se señaló, los subsidios y el aporte fiscal libre son los componentes de mayor importancia.

Los subsidios (transferencias al sector privado) incluyen los siguientes partidos:

i) Programa de Absorción de Cesantía (PEM); ii) Subvenciones; iii) Bonificación Mano de Obra D.L. 899/75; iv) Asignación Contratación Adicional Mano de Obra D.L. 2239/78; v) Devolución del IVA a Exportadores; vi) Bonificación por Inversiones y Reinversiones D.L. 889/75; vii) Bonificación de forestación; viii) Continuidad de giro; ix) Programa especial ENCSA (Empresa Nacional del Carbón S.A.).

Sólo dos de estas partidas (Bonificación Mano de Obra y Bonificación de Inversiones y Reinversiones) tienen su origen en consideraciones de desarrollo regional (Decreto Ley 889 de 1975), representando un 16.0% de los subsidios y un 1.9% del gasto fiscal. El Cuadro 8 muestra la composición regional de los diversos subsidios.

En relación a las cifras del cuadro siguiente debe tenerse presente que del total de "Devolución de IVA a Exportadores" (Columna 5) asignado a la Región Metropolitana, corresponde a CODELCO entre un 40 y un 50% de esa cifra.

El otro componente importante del gasto fiscal es el aporte fiscal libre. Del total de 131 capítulos que conforman este gasto, 7 de ellos absorben el 50.63% del gasto en este ítem. Estos siete capítulos corresponden a la Dirección de Educación Primaria, la Subsecretaría de Guerra, el Servicio Nacional de Salud, la Subsecretaría de Marina, la Subsecretaría de Carabineros, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Dirección General de Obras Públicas. Estas siete instituciones acumulan 58.651.462 miles de pesos provenientes del aporte fiscal libre.

Cuadro 8: Asignación regional de subsidios (Miles de pesos, 1979)

Región	PARTIDA									Total
	1*	2	3	4	5	6	7	8	9	
I	62.209	45.580	856.133	17.945	42.787	443.835			1.468.489	
II	61.209	750		5.048	265.090				332.097	
III	21.203	-	3.873	3.722	28.798					
IV	107.617	300		9.848	562				118.327	
V	373.859	2.240	413	24.058	241.554		410			642.534
VI	36.805	1.500		14.885	3.657		-			56.847
VII	127.220	420		16.684	85.228		2.666			232.218
VIII	261.441	3.081		67.011	261.922		27.543		1.295.729	1.916.727
IX	174.027	384		11.606	10.994	7.875			204.886	
X	389.462	840	111.379	17.553	25.986	465.712	6.960			1.017.892
XI	16.402	4.300	108.101	2.593	-	230.482	5.607			367.485
XII	7.601	30	391.431	7.136	43.067	220.124	-			651.389
R.M.	361.257	193.349	57.174	243.866	9.754.670	-	154.395	137.500		10.902.211
Total	2.000.321	252.774	1.524.631	442.106	10.739.239	1.342.153	205.456	137.500	1.295.729	17.939.909

Fuente: Tesorería General de la República y elaboración propia.

\* El gasto en el PEM se distribuyó de acuerdo al perfil regional del empleo anual medio (1979) en este Programa y considerando un pago uniforme.

Cuadro 9: Fondo nacional de desarrollo regional (en millones de US\$ promedio 1979)

Año	Monto global
1974	35.27
1975	36.76
1976	63.31
1977	60.12
1978	66.34
1979	68.31

Fuente: *Itinerario del desarrollo económico y social de Chile 1973 1979*, ODEPLAN, abril, 1980, p. 74.

El único capítulo del aporte fiscal libre que corresponde propiamente a un instrumento de política fiscal de tipo regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado mediante el D.L. 575/1974. El Cuadro 9 muestra el monto total del FNDR entre 1974 y 1979.

En el año 1979 el FNDR representó apenas un 1.8% del gasto fiscal total y se distribuyó entre las regiones en la forma indicada en el Cuadro 10. Conviene señalar que para 1981 el FNDR representa una cifra menor (1.58%) del gasto fiscal.

Según declaraciones y documentos oficiales de gobierno, las regiones prioritarias desde el punto de vista del desarrollo regional son la I, X, XI y XII y tal prioridad se apoya en criterios geopolíticos más que de desarrollo. Estas cuatro regiones absorben el 43.21% del FNDR (1.195.953 miles de pesos), representando tal gasto sólo un 0.78% del gasto fiscal total. En el único caso en el cual es posible encontrar una coincidencia entre la asignación del FNDR y la situación socio-económica de la región (Región X), el aporte del FNDR consiste en un 0.3% del gasto fiscal.

Las cifras anteriores señalan en primer término el reducido esfuerzo que el país hace en materia de desarrollo regional, a lo menos desde el ángulo de la política fiscal y en segundo, la escasa congruencia entre el reparto del principal instrumento de política (el Fondo) y la situación de subdesarrollo relativo de las regiones.

Como se mostró anteriormente, las regiones VIII y X son las dos regiones que se encuentran en peor situación relativa (obsérvese de paso que la

Cuadro 10: Distribución del FNDR: 1979 (miles de pesos)

Regiones	Monto	Porcentaje
I	237.480	8.58
II	172.649	6.24
III	177.444	6.41
IV	191.832	6.93
V	196.881	7.12
VI	163.057	5.89
VII	196.627	7.11
VIII	172.648	6.24
IX	203.821	7.37
X	389.673	14.08
XI	251.905	9.10
XII	316.895	11.45
R.M.	95.915	3.47
Total	2.766.827	100.00

Fuente: Tesorería General de la República.

Región VIII ha constituido siempre el polo alternativo a Santiago) y, como se señaló en el Cuadro 4, en estas dos regiones la política fiscal tiene un efecto adverso sobre ellas. Resulta interesante investigar cuál debería ser el monto del FNDR que tendría que asignarse a ambas regiones sólo para transformar en neutro el efecto de la política fiscal.

Para que la política fiscal resultase neutra con respecto a la Región VIII, el gasto fiscal en ella debería corresponder al 6.0% del total nacional (9.105.624 miles de pesos). De esta manera el índice correspondiente (columna 3, Cuadro 4) sería nulo; si del gasto fiscal efectivo en la región (3.551.412 miles de pesos) se deduce el aporte del FNDR (172.648 miles de pesos) y se resta tal resultado de la cifra teórica, se concluye que el FNDR debería aportar 5.726.860 miles de pesos a la región *sólo para neutralizar* el efecto negativo de la política fiscal.

Igual ejercicio en la Región X lleva a concluir que el FNDR debería aportar a tal región 875.173 miles de pesos nuevamente sólo para neutralizar el

**Cuadro 11: Aporte fiscal libre por regiones y algunos gastos sectoriales significativos según su asignación regional (Miles de pesos 1979)**

Región	Total Aporte Fiscal Libre	Gatos Sectoriales		
		Ministerio de Educación**	Ministerio de Salud	Ministerio Vivienda
I	792.184	570.114	324.077	227.978
II	750.134	601.554	387.740	338.792
III	447.557	317.582	174.117	181.080
IV	782.240	684.191	397.168	401.751
V	10.153.936	1.686.258	1.318.742	1.048.208
VI	770.500	783.536	440.148	389.662
VII	1.064.754	1.146.168	715.750	379.659
VIII	2.970.402	2.673.099	1.722.201	767.430
IX	1.080.116	1.224.857	662.999	312.760
X	1.511.365	1.485.261	909.939	327.569
XI	490.327	240.585	134.316	157.649
XII	563.192	257.696	222.017	208.271
R.M.	94.520.642	6.841.531	5.338.573	3.985.458
<b>Total</b>	<b>115.543.349</b>	<b>18.512.432</b>	<b>12.747.787</b>	<b>8.776.267</b>

\* No corresponde a la suma de las columnas sectoriales.

\*\* No incluye la Universidad de Chile.

Fuente: Datos entregados por los ministerios.

Cuadro 12: Variación porcentual de ingresos y gastos fiscales 1978 1979

Regiones	Ingresos	Gastos
I	22.6	(5.8)
II	14.0	(21.8)
III	6.3	(43.1)
IV	(5.3)	(52.5)
V	(0.9)	(5.7)
VI	2.9	(53.7)
VII	(2.6)	(52.7)
VIII	(5.3)	(39.7)
IX	4.7	(60.5)
X	8.7	(32.1)
XI	8.7	(20.6)
XII	19.7	6.9
R.M.	18.9	17.2
Total	10.9	10.4

Fuente: Tesorería General de la República.

efecto de la política fiscal.

En resumen, si el FNDR actuara como un instrumento de política fiscal compensatoria *sólo para estas dc s regiones*, su monto debería ser 8.806.539 miles de pesos, es decir, algo más del triple del actual, si no se desea alterar nada más. Tal cifra representaría un 5.8% del gasto fiscal total, porcentaje menor que el correspondiente a la Dirección de Educación Primaria, o a la Subsecretaría de Carabineros o a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. La cifra también es inferior al superávit fiscal del año 1979.

El Cuadro 11 muestra el aporte fiscal libre y algunos de los gastos sectoriales regionalizados de mayor interés desde el punto de vista de su impacto regional. No se trata de gastos hechos deliberadamente en favor del desarrollo regional, aunque es innegable su impacto sobre él, sino de la asignación de fondos en función de los programas de actividad de ciertas agencias centrales.

Para finalizar este análisis es importante señalar que, por lo menos entre 1979 y 1981, el impacto regional de la política fiscal agrava la situación pre-

valeciente. En efecto, como se muestra en el Cuadro 12, los gastos fiscales aumentan en total en un 10.4 % entre ambos años, aumentando en un 17.2% en la Región Metropolitana, en un 6.9% en la Región XII y *disminuyendo* en todas las demás.

## Conclusiones

Aun teniendo presente el carácter exploratorio del estudio, se pueden extraer de él interesantes conclusiones.

En primer término, resulta claro el carácter no neutral de la política fiscal desde el punto de vista interregional. Siendo ello así, no parece tener asidero una política de desarrollo regional apoyada en la competencia entre regiones sobre la base de sus ventajas comparativas, como es el caso actual de Chile. La eliminación de las franquicias regionales existentes en el pasado podría, en último término justificarse si, paralelamente, la política fiscal no castigase a las regiones más pobres y no favoreciese desmedidamente a la región más desarrollada del país.

En segundo término, la política fiscal actual no es en absoluto concordante con la política de desarrollo del país, si esta última puede ser representada por las prioridades establecidas en el D.L. 889/75. En efecto, la política fiscal subsidia sólo a la Región Metropolitana y a la Región XI (el subsidio a esta región equivale a un 0.44% del gasto fiscal). La región más afectada por la política fiscal es la Región V, seguida por la I y la VIII.

En tercer lugar, la política tributaria es regresiva en términos interregionales si se toma en cuenta que la carga tributaria de la Región Metropolitana, la más desarrollada, es casi igual al promedio nacional y muy inferior a la carga tributaria de la Región V. La Región VIII y la Región X tienen cargas tributarias mayores a lo que cabría esperar teniendo en cuenta su situación como las dos regiones con los mayores problemas socio-económicos.

En cuarto lugar, la política fiscal con orientación propiamente regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) es de escaso significado práctico, representando sólo un 1.8% del gasto fiscal. Un uso del FNDR como instrumento compensatorio para paliar el efecto fiscal sólo en las regiones VIII y X implicaría elevar su monto hasta alcanzar a un 6.0% del gasto fiscal.

En quinto lugar, la situación tiende a empeorar si se considera la evolu-

ción de los ingresos y gastos fiscales entre 1979 y 1980. En efecto, los gastos fiscales aumentan sólo en la Región Metropolitana y en la Región XII, disminuyendo en todas las demás. En particular, los gastos disminuyen en un 39.7% y en un 32.1% respectivamente en las Regiones VIII y X.

## Bibliografía

Foxley, A., E. Aninat y J.P. Arellano (1980) - *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

Haddad, P.R. y T.A. Andrade (1974) - "Política fiscal e desequilibrios regionais", *Estudos Económicos*, vol. 4, Nº 1, U. Sao Paulo, Brasil.

Musgrave, R.A. y P.B. Musgrave (1976) - *Public finance in theory and practice*, 2a. ed., McGraw Hill Book Co.

Reboucas, O.E., *et. alli.* (1979) - "Desenvolvimento do nordeste. diagnóstico e sugestoes de politicas", *Revista Económica do Nordeste*, vol. 10, Nº 2, Fortaleza, Brasil.

Stöhr, W. (1972) - *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

## 2. Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional

### **Introducción**

El tema del desarrollo regional (subnacional), esto es, las cuestiones asociadas a la forma como el proceso global de desarrollo de un país se manifiesta diferenciadamente sobre el espacio geográfico nacional, generando una estructura en la que coexisten articuladamente regiones (sean o no definidas como tales) con niveles muy dispares de desarrollo, constituye una preocupación creciente para muchos países, sea por razones económicas, sea por consideraciones de equidad o bien debido a consideraciones de orden político.

Como es lógico, tal preocupación ha estimulado al estudio de los factores que inducen o que retardan el proceso de desarrollo de las regiones. A pesar del considerable avance de tales estudios durante el último medio siglo, no es posible todavía recurrir a un cuerpo explicativo de aceptación generalizada y por lo tanto la formulación de políticas de estímulo al desarrollo regional reconoce una amplia gama de fuentes y posibilidades.

En términos muy sintéticos, los enfoques teóricos más tradicionales sobre el desarrollo regional han privilegiado en primer lugar la existencia de recursos naturales y las posibilidades de crecimiento que derivan de su explota-

ción y comercialización; en segundo lugar se ha prestado especial atención a los mecanismos de transmisión de impulsos de crecimiento entre regiones. Desde un punto de vista más normativo, se han planteado diversas propuestas teóricas que pretenden identificar los instrumentos de política pública más aptos para iniciar o sostener procesos de desarrollo regional.

Más recientemente se ha comenzado a prestar renovada atención a algunos factores de tipo institucional y también de carácter social que parecen jugar un papel de considerable importancia en relación a los estímulos o frenos al desarrollo regional. Por ejemplo, se está examinando con mayor acuciosidad el papel económico jugado por el Estado, en su doble función de asignador de recursos por la vía del gasto público, por un lado, y en su papel de formulador de políticas económicas generales, por otro. En este último sentido, se está dando creciente importancia a la cuestión de los efectos diferenciados que sobre las distintas regiones (sobre sus posibilidades de desarrollo) tiene el cuadro de la política económica nacional.

Si se parte de la premisa de que difícilmente en el mundo real existen políticas económicas neutras con respecto a los sectores económicos, los grupos sociales o las regiones, es necesario concluir que una determinada política económica (nacional) puede provocar –en una región determinada– efectos que estimulen el ulterior desarrollo de esa misma región o bien, por el contrario, que lo frenen.

Como puede preverse, en ciertos casos los efectos indirectos negativos pueden ser de tal magnitud como para anular las transferencias de recursos o el impacto de otras medidas directas que se toman a favor de una región. Esto pone de relieve la importancia que tienen los estudios sobre impactos regionales de las políticas económicas nacionales.

Esta situación es crecientemente reconocida en los círculos académicos y en reuniones de expertos y *policy-makers* en la materia. Cuando ha sido pertinente –como por ejemplo, la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Guatemala, 1979)–, se ha recomendado específicamente, al ILPES y otras instituciones, el llevar adelante estudios que saquen a la luz las relaciones entre las políticas económicas nacionales y su impacto regional.

Producto de tales recomendaciones es el presente estudio así como uno anterior sobre el impacto regional de la política fiscal en Chile (Boisier: 1982).

En esta oportunidad se intenta estudiar el efecto que la política de aper-

tura comercial externa seguida por Chile, con particular énfasis durante la segunda mitad de la década de los setenta, tuvo sobre la composición, estructura y cambios del sector industrial manufacturero en las distintas regiones del país. Se elige para ello el período 1974-1980 tanto porque es en este sexenio donde la rebaja acelerada de aranceles se manifiesta con mayor nitidez cuanto porque a partir de 1974 se establece legalmente la regionalización actual. El análisis está restringido a una parte del sector industrial comprendida por el estrato de tamaño de establecimiento correspondiente a más de cincuenta personas ocupadas (gran industria), debido a limitaciones de información que hacen imposible –excepto para años censales– un análisis regionalmente desagregado.

Aunque la representatividad de este estrato es considerablemente elevada, tanto en términos de ocupación como de producción, las generalizaciones de los resultados mostrados más adelante deben hacerse con cautela.

El tipo de problema estudiado en esta investigación plantea dos cuestiones interrelacionadas desde el punto de vista de la formulación de políticas económicas: por un lado, la intrincada cuestión de la coherencia *a priori* que, supuestamente, deben guardar entre sí las políticas económicas nacionales o macroeconómicas y las políticas de desarrollo regional; por otro, la no menos complicada cuestión metodológica de cómo medir anticipadamente el impacto regional de una determinada política, un insumo para resolver el primer punto señalado.

El alcance de este trabajo es, no obstante, mucho más modesto, puesto que se circunscribe a un intento de evaluar *ex-post* algunas dimensiones del impacto regional de la política de apertura externa. Aun así conviene tener presente la utilidad de investigaciones de esta naturaleza –sumamente escasas en América Latina– como punto de partida de ejercicios similares que podrían hacerse en otros países. Como ya parece estar siendo más y más comprendido, no puede preverse posibilidad alguna de éxito en materia de políticas de desarrollo regional si éstas no están debidamente articuladas con el cuadro global de la política económica.

### **Algunas consideraciones metodológicas**

El análisis de la información industrial manufacturera procesada se divide en

dos partes, las mismas que posteriormente se procura vincular, para tratar de interpretar la respuesta diferenciada que presentaron las regiones del país a la apertura externa. Por un lado, se realiza una evaluación de lo ocurrido a nivel sectorial-nacional, trabajando con una desagregación de tres dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), construyendo para las 27 agrupaciones industriales manufactureras<sup>1</sup> en que se divide la gran categoría 3 (Industrias Manufactureras), una ecuación de crecimiento. A través de ella, la <sup>1</sup>a una de las ramas indust<sup>1</sup> en función de los tres efectos determinantes de su crecimiento o decrecimiento en el período: el efecto demanda interna, el efecto sustitución de importaciones y el efecto exportaciones. La magnitud, signo y composición de los efectos serán los determinantes explicativos del dinamismo experimentado por las diversas agrupaciones industriales y permitirán, por lo tanto, levantar una primera hipótesis acerca de la forma que pudo revestir el desenvolvimiento manufacturero en cada región.

En seguida, se plantea un análisis de carácter sectorial-regional, que a diferencia del anterior en el cual se trabaja con la totalidad de cada agrupación industrial, se refiere exclusivamente al estrato que comprende los establecimientos de 50 y más personas ocupadas. Ello se debe a que sólo para este estrato es posible obtener, para ambos años, información manufacturera desagregada regionalmente, a partir del Anuario de Industrias Manufactureras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

El estrato en cuestión representa, con variaciones, aproximadamente el 70% del sector industrial manufacturero regional y nacional, por lo que es posible asumir que su comportamiento es representativo de los cambios que ha experimentado la estructura industrial manufacturera regional.

La vinculación entre el análisis sectorial nacional y el sectorial regional se realiza de la siguiente forma: una vez que a nivel nacional se establecen cuáles han sido los efectos explicativos determinantes de la evolución de las distintas agrupaciones industriales, se analiza a la luz de los resultados y a través, particularmente, de la variable empleo, el comportamiento regional que ha tenido cada agrupación en el período analizado. Se busca establecer de esta forma la respuesta diferenciada, si es que existió, que un mismo sec-

1. En realidad las agrupaciones industriales son 28, pero en el estudio, por razones que tienen que ver con la forma en que son presentadas las estadísticas en distintas fuentes, en ocasiones, y en este caso particular, se excluye la agrupación 372 (metales no ferrosos).

tor localizado en diferentes regiones presentó al proceso de apertura externa.

El ideal hubiera sido construir para cada agrupación manufacturera regional la ecuación de crecimiento que permitiera explicar la evolución de las mismas en función de los factores señalados. Sin embargo, y como se sabe, es prácticamente imposible determinar las importaciones y exportaciones que se pueden haber realizado a nivel regional.

Si bien a nivel sectorial regional se ha privilegiado la utilización de la variable empleo para el análisis, el mismo también se ha apoyado, tomando las preocupaciones que el caso aconseje, en la variable valor agregado de producción industrial regional y como derivación, la productividad media de la mano de obra.

### **Análisis sectorial nacional: Efectos explicativos de la evolución de las agrupaciones industriales**

Las variaciones que experimenta la producción industrial en un determinado período pueden ser explicados en función de tres efectos que la determinan y que, a menudo, también se los señala como las fuentes del crecimiento industrial. Ellos son el efecto de la expansión de la demanda interna, el efecto de la sustitución de las importaciones y el efecto de la expansión de las exportaciones. La ecuación que relaciona los cambios en la producción industrial con los efectos mencionados es la siguiente:

$$\Delta P_j = (1 - m_j, 0) \Delta D_j + (m_j, 0 - m_j, 1) D_j, 1 + \Delta E_j^2$$

en que:

$$\Delta P_j = P_j, 1 - P_j, 0$$

$$\Delta D_j = D_j, 1 - D_j, 0$$

$$\Delta E_j = E_j, 1 - E_j, 0$$

y las variables que intervienen son las siguientes:

$$P_j, 1 (P_j, 0) = \text{valor bruto de la producción del sector } j \text{ en el año } 1(0).$$

$$D_j, 1 (D_j, 0) = \text{demanda interna del sector } j \text{ en el año } 1(0).$$

$$E_j (E_j, 0) = \text{exportaciones realizadas por el sector } j \text{ en el año } 1(0).$$

2. Este tipo de análisis ha sido empleado originalmente por Chenery (1960). Para el caso chileno ha sido aplicado entre otros por Muñoz (1968), Vergara (1980) y PREAL.C (1984).

$m_j, 1 (m_j, 0) =$  coeficiente de importaciones del sector  $j$  en el año  $1(0)$ .

Por otra parte, la demanda interna del sector  $j$  en el año  $t$  se define como:

$D_j, t = P_j, t + M_j, t - E_j, t^3$  en que  $M_j, t$  son las importaciones realizadas por el sector  $j$  en el año  $t$ .

De esta forma, los términos del lado derecho de la ecuación corresponden a la siguiente interpretación:

$(1 - m_j, 0) \Delta D_j =$  variación de la producción del sector  $j$  proveniente de un cambio en la demanda interna.

$(m_j, 0 - m_j, 1) D_j, 1 =$  cambios en la producción del sector  $j$  ocasionados por un proceso de sustitución (desustitución) de importaciones.

$\Delta E_j =$  cambios en la producción del sector  $j$  provocados por un incremento o decremento de las exportaciones del sector.

La ecuación que relaciona los cambios en la producción industrial con los efectos que la determinan ha sido construida para cada agrupación industrial. Los valores correspondientes al valor bruto de producción, importaciones y exportaciones de cada sector para los años 1974 y 1980 han sido expresados en miles de dólares de 1976.

El Cuadro 1 muestra los resultados del análisis, los mismos que se pueden clasificar de acuerdo a la siguiente tipología de efectos explicativos de los cambios en la producción industrial:

De acuerdo a la clasificación establecida, los cuatro primeros tipos de combinación de efectos corresponden a situaciones en las cuales se produce un proceso de desustitución de importaciones. Con excepción del tipo a) en el cual se verificará necesariamente una caída en la producción, en las otras tres combinaciones (b, c y d), el signo de la variación de la producción dependerá tanto de la intensidad del proceso de desustitución como del signo y valor que resulte de los otros dos componentes de la demanda agregada del sector (demanda interna y exportaciones).

3. La forma en que se ha definido la demanda interna corresponde al concepto de consumo aparente.

Cuadro 1:

	Tasa variación del VBP (signo)	Sustitución importac. (signo)	Demanda intern (signo)	Exportac. (signo)	Agrupaciones industriales
a)	(-)	(-)	(-)	(-)	ninguna
b)	(-) o (+)	(-)	(-)	(+)	322-323-32 4351-355-361 369-381-382
c)	(-) o (+)	(-)	(+)	(-)	341-390
d)	(-) (+)	(-)	(+)	(+)	313-314-321 332-352-353 354-362-383 384-385
e)	(-) (+)	(+)	(-)	(-)	ninguna
f)	(-) o (+)	(+)	(-)	(+)	342-356-371
g)	(-) o (+)	(+)	(+)	(-)	ninguna
h)	(+)	(+)	(+)	(+)	311-331

Como se puede observar, en el período 1974-1980, 22 de las 27 agrupaciones industriales se vieron afectadas por un proceso de desustitución de importaciones, el que por tanto, incidió en forma negativa sobre la evolución de estas agrupaciones.

Por otra parte, la composición de efectos correspondientes a los tipos e, f, g y h reproducen situaciones en las cuales ha habido sustitución de importaciones acompañada de efectos de demanda interna y de expansión de exportaciones de distinto signo. De acuerdo al Cuadro 1 en tan sólo 5 agrupaciones industriales hubo, en el período 1974-1980, un proceso de sustitución de importaciones.

Una explicación más detallada de los tipos de efectos es la siguiente:

*Tipo b:* (322, 323, 324, 351, 361, 369, 381, 382).

En este caso, los cambios en la producción industrial están explicados por un proceso de desustitución de importaciones acompañado por una caída en la demanda interna, efectos negativos que son apaciguados por una expansión positiva de las exportaciones. Esta última, sin embargo, no ha sido de una mag-

**Cuadro 2: Efectos explicativos de los cambios en la producción industrial, 1974/1980**  
(Porcentajes en que cada uno de los efectos explican la variación del valor bruto de producción por agrupaciones industriales)

		Total	Dem.Int	Export.	Sust.M.	tasa anual VBP%
311/2	Alimentos	100	33.4	19.2	47.4	4.1
313	Bebidas	100	103.7	1.9	-5.6	9.3
314	Tabacos	100	158.6	0.0	-58.6	2.3
321	Textiles	-100	169.6	12.1	-281.7	-0.9
322	Vestir	-100	-27.6	2.0	-74.4	-2.1
323	Cuero	-100	-105.6	8.0	-2.4	-3.5
324	Calzado	-100	-74.8	0.4	-25.6	-4.3
331	Madera	100	32.7	66.7	0.6	11.0
332	Muebles	100	102.1	1.0	-3.1	14.0
341	Papel	100	130.9	-12.5	-18.4	4.0
342	Imprenta	-100	-112.8	9.9	2.9	-1.6
351	Sust. Quím.	-100	90.8	-38.8	-48.0	-6.7
352	Otros Quím.	100	788.9	14.0	-702.9	0.1
353	Ref.petróleo	100	4.535.4	345.2	4.780.6	0.2
354	Derv. Petr.	-100	28.6	9.2	-137.8	-3.1
355	Caucho	-100	-96.7	18.1	-21.4	-2.8
356	Plásticos	-100	-100.0	0.0	0.0	-1.6
361	Barro	-100	-1.0	11.3	-110.3	-1.6
362	Vidrio	100	146.5	7.6	-54.1	6.6
369	Min. no Met.	-100	-98.9	10.0	-11.1	-3.1
371	Hierro, acero	100	-105.4	25.8	179.6	1.3
381	Prod. metal	-100	-63.8	63.1	-99.3	-1.3
382	Máq.no Eléc.	-100	-23.2	5.2	-82.0	-18.5
383	Máq. Eléctr.	100	147.3	4.5	-51.8	5.8
384	Transporte	100	138.3	19.0	-57.3	7.0
385	Eq. Profes.	-100	2.7	4.3	-107.0	-11.3
390	Otros	100	190.1	-50.4	39.6	3.2
Sector manufactura		100	112.5	34.5	-47.0	2.0

Fuente: Silva I., *Política comercial y desarrollo regional; el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional*, ILPES, Doc. interno, 1984.

nitud suficiente como para compensar la declinación en la producción ya que todas las agrupaciones industriales que se ubican en esta categoría han experimentado tasas negativas de crecimiento.

El proceso de desustitución de importaciones ha sido más intenso y se ha transformado en la principal causa de decrecimiento de las agrupaciones 322, 361, 381 y 382. En las restantes agrupaciones industriales el mayor factor explicativo de su deterioro ha sido la caída en la demanda interna.

En este contexto, la evolución positiva de las exportaciones puede bien haber sido ocasionada, entre otros factores, por la necesidad de colocar la producción excedente, ante la depresión del mercado interno, en mercados foráneos.

*Tipo c:* (341, 390).

Los cambios en la producción industrial se explican por un proceso de desustitución de importaciones acompañado de una contracción de las exportaciones, efectos ambos que son compensados por un aumento de la demanda interna.

En el caso de las ramas analizadas la producción industrial ha experimentado una evolución positiva, lo que significa que el incremento en la demanda tiene que haber sido cubierto, en parte, con un incremento de las importaciones y, en parte, con un incremento de la producción interna, la cual ha sido destinada en mayor proporción al mercado nacional, lo que explica la depresión de las exportaciones.

Llama la atención la evolución negativa de las exportaciones en el caso de la rama 341, la que es considerada como tradicionalmente de exportación. Ello se debe a que si bien en términos nominales las exportaciones del sector han experimentado un aumento considerable en el período, por magnitud de los deflatores implícitos obtenidos de las Cuentas Nacionales del Banco Central, en términos reales, o de precios constantes de un mismo año, su valor ha descendido entre ambos años considerados.

*Tipo d:* (313, 314, 332, 352, 353, 362, 383, 384, 321, 354, 385).

Efectos de esta naturaleza implican que la producción industrial evolucionará positivamente siempre y cuando los incrementos en la demanda interna y en las exportaciones sean proporcionalmente mayores que el proceso de desustitución de importaciones que se ha ocasionado. Ello implicaría que junto con la captura de algunos mercados externos como causa explicativa del

crecimiento industrial, la creciente demanda interna será, en parte, abastecida con un mayor componente importado y, complementariamente, con producción nacional. Este es el caso de 8 agrupaciones industriales.

En la situación de las otras 3 agrupaciones (textiles, derivados del petróleo y equipo profesional), la producción interna ha disminuido debido a que la intensidad del proceso de desustitución de importaciones ha sido proporcionalmente mayor que el aumento de la demanda interna y la expansión de las exportaciones.

*Tipo f:* (371, 342, 356)

Los cambios en la producción industrial se encuentran explicados por una caída en la demanda interna, la que tiene como contrapartida un proceso de sustitución de importaciones y de expansión de las exportaciones. El signo, positivo o negativo, de la variación de la producción dependerá, por tanto, de la magnitud del descenso experimentado por la demanda y de la proporción en que éste haya sido compensado por la sustitución de importaciones y expansión de las exportaciones.

*Tipo h:* (311, 331)

En este caso los tres efectos explicativos de la evolución de la producción industrial han evolucionado positivamente, determinando, por lo tanto, un incremento de la misma.

En la rama de alimentos el mayor responsable de los incrementos de producción ha sido la sustitución de importaciones y en el caso de la madera el principal activador de su expansión productiva ha sido el incremento de las exportaciones.

### **Análisis sectorial regional: las estructuras industriales regionales y su evolución**

El análisis presentado en esta sección busca establecer, a nivel nacional, y a través de variables monetarias, cómo y en qué sentido evolucionaron las distintas agrupaciones industriales. En el acápite, utilizando como variable central el empleo industrial, se procurará dilucidar las características de las estructuras industriales regionales y cómo ellas han evolucionado en el período. Para ello se recurrirá a la construcción de diferentes indicadores regionales,

los cuales normalmente se basan en matrices de información región-sector, varias de las cuales, por problemas de espacio, no podrán ser presentadas aquí.<sup>4</sup>

Como se puede observar, la ocupación industrial llegaba en 1974 a 254.046 personas con un total de 1.270 establecimientos. Hacia 1980 la cantidad de personas empleadas había disminuido a 207.520 y los establecimientos a 1.237. Ello ha significado que el empleo industrial haya disminuido en un 18.3%, mientras que el número de establecimientos ha caído en un 2.6% en el período. En 1974 las agrupaciones de alimentos y textiles concentraban casi el 30% del empleo industrial, situación que se mantiene en 1980 pero con un gran incremento de la participación relativa de la elaboración de alimentos y una disminución notable de la rama de textiles.

Ello, sin duda, es un síntoma característico de lo acontecido en el período en el sentido de que la rama de alimentos ha presentado mayores posibilidades de competencia a la apertura externa, mientras que los textiles han sucumbido en este proceso merced, en parte, a la alta protección arancelaria de que gozaban antes de 1974. Efectivamente, y como se desprende del Cuadro 1, el mayor y exclusivo factor explicativo del decrecimiento de este sector ha sido la desustitución de importaciones o mayor competencia de productos importados que ha enfrentado en el período.

Se constata, además, que tan sólo 6 agrupaciones concentraban casi el 53% del empleo industrial en 1974: alimentos, textiles, productos metálicos, transporte, maquinaria no eléctrica y madera. Hacia 1980, también 6 agrupaciones representaban cerca del 50% del empleo industrial, aun cuando para este año las agrupaciones transporte y maquinaria no eléctrica habían sido reemplazadas por vestuario y otros productos químicos. Efectivamente, las dos primeras experimentan una enorme disminución de su empleo, la que es particularmente importante en el caso de la agrupación de transportes, que pasa de 15.171 personas ocupadas en 1974 a tan sólo 7.064 en 1980.

Por otra parte, y de acuerdo a la información del Cuadro 1, la agrupación 382 (maquinaria no eléctrica) también ha experimentado una disminución importante de su producción, la que tiene como factores explicativos una disminución de la demanda interna y en mayor medida, un proceso de desustitución de importaciones. En el caso de la rama 384 (transportes), sin

4. La información de base de la ocupación industrial por ramas industriales y regiones se muestra en los Cuadros 2 y 3.

embargo, la producción ha experimentado una evolución positiva, la cual, pese a la desustitución de importaciones, ha sido ocasionada, en gran medida, por el incremento sustantivo de la demanda interna del sector. Esta combinación entre reducción del empleo e incremento de la producción tiene que haber significado un incremento importante de la productividad media de la mano de obra<sup>5</sup> en esta agrupación.

Desde otro punto de vista, mientras en 1974 de las 6 agrupaciones más importantes, una era clasificada como de consumo no durable (alimentos), dos como productoras de bienes intermedios (textiles, madera) y tres como de bienes de consumo durable y de capital (productos metálicos, transporte y maquinaria no eléctrica), en 1980 las 6 agrupaciones más significativas, de acuerdo al empleo, estaban constituidas por tres de bienes de consumo no durable (alimentos, vestuario y otros productos químicos), dos de bienes intermedios y una de bienes de capital.

Este último resultado se puede verificar más estrictamente si se agrupan las ramas industriales según esta categorización y de acuerdo a la ocupación que representaban, como sigue:

Como se puede observar, las únicas ramas que en conjunto han experimentado, en términos de empleo, una evolución positiva han sido las productoras de bienes de consumo no durable, las que, como consecuencia además del descenso global del sector, han aumentado considerablemente su participación en la composición de la estructura del empleo industrial nacional.

Por otra parte, considerable ha sido la disminución del empleo de las ramas productoras de bienes intermedios y, más aún, la de las ramas productoras

Agrupaciones industriales	1974	%	1980	%
Consumo no durable	93.779	36.9	95.084	45.8
Bienes intermedios	103.664	40.8	76.920	37.1
Bienes de capital	56.603	22.3	35.516	17.1
Total	254.046	100.0	207.520	100.0

5. Si se analizan las cifras de valor agregado y ocupación media y, como resultado la productividad media de la mano de obra, se puede comprobar que en la rama 384 este último indicador efectivamente experimentó un incremento del 108% en el período. Esta argumentación está basada en los cuadros de base 4 y 5, que expresan el valor agregado industrial por ramas y regiones a precios constantes.<sup>2</sup>

ras de bienes de capital.

Esta constatación podría ser interpretada como una reversión del proceso de industrialización, ya que de acuerdo a comprobaciones empíricas, los patrones que han seguido otros países a medida que se industrializan son justamente el contrario de lo que ha pasado en Chile en los últimos años. Es decir, lo esperable es que a medida que el desarrollo industrial se consolida cobren mayor importancia las ramas productoras de bienes intermedios y, posteriormente, las productoras de bienes de capital, proceso que ocurre una vez que se ha superado la que ha sido llamada etapa "fácil" de la sustitución de importaciones industriales, normalmente asociada a la producción nacional de bienes de consumo no durables.

### Concentración industrial

Una forma de medir el grado de concentración o distribución territorial de una determinada actividad económica es a través del llamado coeficiente de localización.<sup>6</sup>

Con la información de base proporcionada en los Cuadros 2 y 3 los coeficientes de localización por agrupaciones industriales que se obtuvieron se presentan en los Cuadros 6 y 7, para los años 1974 y 1980, respectivamente. De acuerdo a la magnitud de los mismos se ha planteado la siguiente estratificación:

De acuerdo a la estratificación establecida se puede observar que en 1974, 12 agrupaciones industriales presentaban un bajo grado de concentración industrial, 12 un mediano grado y tan sólo 4 un alto grado de concentra-

Valor del CL	Interpretación
0,00000,3000	Bajo grado de concentración
0,30000,5000	Mediano grado de concentración
0,50001,0000	Alto grado de concentración

6. Un mayor detalle de su forma de cálculo e interpretación se puede encontrar en Boisier (1980).

ción. En 1980 las agrupaciones con bajo grado de concentración eran tan sólo 9, las de mediano grado 13 y las de alto grado de concentración habían aumentado a 6.

Esto, de hecho, puede ser interpretado como que en el período se ha producido un aumento del grado de concentración industrial de las distintas agrupaciones. Efectivamente y si se comparan los coeficientes por agrupaciones se puede constatar que en 20 de ellas éstos aumentan de valor. Los cambios más apreciables, sobre todo si se los mide en términos de cambios en los estratos, se produjeron en las agrupaciones:

- a) 362: vidrios
- b) 384: transporte
- c) 382: maquinaria no eléctrica

Estas agrupaciones pasan de un bajo a un mediano grado de concentración.

En el caso de la rama 362 ello se debe a que la actividad desaparece en la VI Región, disminuye su participación en la VIII y aumenta en la Región Metropolitana. Todo ello, en el contexto de un sector que disminuye su ocupación de 3.765 personas en 1974 a 2.028 en 1980 (-46.1%), a pesar de lo cual, como se desprende del Cuadro 1, la producción aumentó a una tasa acumulativa anual del 6,6%.

Esto último tendría que haber significado un incremento importante de la productividad de la mano de obra del sector, como de hecho se puede desprender implícitamente de los cuadros de valor agregado y empleo, la que habría aumentado a una tasa promedio anual del 7.1%

Por otra parte, el mayor efecto explicativo de la producción del sector ha sido el incremento de la demanda interna, ya que en el período se ha producido un proceso de desustitución de importaciones importante.

Es decir, se podría argumentar que ante la apertura externa que ha significado una mayor competencia de productos importados (desustitución) el sector ha reaccionado tendiendo a una mayor concentración geográfica de su actividad, que también se expresa en el cierre de establecimientos localizados en regiones poco competitivas; ha aumentado considerablemente la productividad media de su mano de obra, con disminución de la ocupación, captando parte del mercado que le ha ofrecido la demanda interna incrementada en el período.

El caso de la rama 384 es muy similar al de la 362. Desaparece la activi-

dad en las regiones III, IV, VIII y IX, y en términos relativos se produce una mayor concentración del empleo industrial en las regiones I y II, la misma que en todo caso tiene como referente una enorme disminución de la ocupación del sector que pasa de 15.171 personas ocupadas en 1974 a tan sólo 7.064 en 1980 (-53.4%).

A pesar de ello, la rama experimenta un crecimiento promedio anual de su producción del 7.0%, lo que se refleja en un considerable aumento de la productividad media de la mano de obra que se puede estimar en una tasa promedio anual del 13%.

En este caso, el sector también se vio enfrentado a un importante proceso de desustitución de importaciones, el que, sin embargo, fue compensado por un gran aumento de la demanda interna que permitió que su evolución fuera positiva. Su forma de defensa, ante la competencia externa, por tanto, también parece consistir en concentrar su actividad en menos establecimientos altamente productivos.

La situación de la rama 382 es algo diferente. Desaparece la actividad en las regiones I, V, VII, IX y X; aumenta considerablemente la participación relativa de la Región II y, en menor medida, la de la VI; disminuyendo la de la Región VIII y Región Metropolitana. Todo lo anterior se produce en el contexto de una gran disminución de la ocupación del sector que pasa de 14.190 personas en 1974 a 8.129 en 1980 (-42.8%).

En este caso, sin embargo, también se constata una gran disminución de la producción del sector, la que cayó a una tasa promedio anual del 18.5%, a pesar de que la agrupación habría experimentado un incremento de la productividad media de la mano de obra.

La caída en la producción está explicada en gran parte por la competencia de productos importados y, en menor medida, por una reducción de la demanda interna.

b) 361: barro, loza

371: hierro, acero

Estas agrupaciones pasan de un mediano a un alto grado de concentración.

En el caso de la rama 361 el aumento en el grado de concentración está explicado por el incremento sustantivo de la participación relativa de la Región VIII y la disminución en la Región Metropolitana, situación que se produce sobre una considerable caída del empleo de 2.505 personas en 1974 a

1.505 en 1980 (-39.9%). La producción también experimenta un descenso equivalente a una tasa promedio anual del 1.6%, el que está explicado, casi exclusivamente, por el proceso de desustitución de importaciones que ha enfrentado la agrupación.

En el caso de la agrupación 371, la actividad desaparece en la Región V, VI y VII; se inicia en el período en la Región III y IV, disminuye en la Región Metropolitana y experimenta un gran incremento relativo en la Región VIII, situación que se produce en el contexto de una gran disminución del empleo que pasa de 12.248 personas en 1974 a 8.074 en 1980 (-34.1%).

A pesar de ello, sin embargo, la producción experimenta una evolución positiva (tasa anual de 1.3%), la que está explicada en gran medida por la considerable sustitución de importaciones que se ha producido en el período. Esta es una de las pocas ramas que habiendo aumentado su concentración, disminuido su ocupación y aumentado la productividad media de la mano de obra, ha enfrentado con éxito la competencia externa, en la medida que ha sido capaz de sustituir productos importados.

#### c) 354: derivados del petróleo

Esta agrupación pasa de un alto a un mediano grado de concentración. En este caso, ello en realidad se debe a que mientras la actividad desaparece completamente de la Región VIII, en la cual concentraba el 74% del empleo, se inicia en la Región Metropolitana con una participación del 84%. En este sentido, por la forma de cálculo del CL, al estar la actividad ahora concentrada en la Región Metropolitana implica que disminuya el valor del coeficiente.

La ocupación de la agrupación experimenta, por otra parte, un aumento considerable pasando de 271 personas en 1974 a 401 en 1980 (50.0%). A pesar de ello la producción cayó, y con ello la productividad media de la mano de obra, a una tasa promedio anual del 3.1%, situación que se explica por la desustitución que ha enfrentado el sector.

### **Estructuras regionales industriales, especializaciones relativas y su evolución**

En el Cuadro 8 se presentan en forma resumida las ramas industriales que tenían cuocientes de localización superiores a la unidad para cada región y pa-

ra los años 1974 y 1980, respectivamente.

Como se recordará, el cociente de localización (Q) es un concepto de especialización relativa, o interregional, que compara el tamaño relativo regional con el tamaño nacional de una determinada actividad económica, que en este caso está medida a través de la variable empleo.

Si el cociente de localización es mayor que uno, en principio se podría plantear que la región está especializada en la actividad respectiva o que, en la medida que habría indicios para pensar que la producción es mayor que el tamaño del mercado local, se trata de una actividad de exportación extrarregional. En caso contrario, si el cociente es menor que uno, se podría aseverar que tal especialización no existe y se podría argumentar, primariamente, que la actividad es importadora.

De acuerdo a la información proporcionada por el Cuadro 8, se puede advertir que en el período se ha producido, en general, una disminución del número de agrupaciones de especialización en las distintas regiones. Ello puede ser interpretado como un aumento del nivel de especialización industrial regional, o como un menor grado de diversificación de la estructura industrial de algunas de las regiones del país.

Esto se puede verificar también calculando otro indicador del grado de especialización o diversificación de las estructuras industriales regionales, esto es, el coeficiente de especialización (CE).

Un CE será cercano a cero en la medida que la estructura industrial regional sea muy similar al patrón de comparación o base de referencia utilizada. Esta situación normalmente podría ser interpretada como una estructura industrial diversificada.

En caso contrario, si el CE es más bien cercano a uno, la estructura regional será muy diferente a la base de referencia o la actividad industrial de la región tenderá a concentrarse en una sola rama, situación que puede ser descrita como una estructura industrial regional altamente especializada.

En el Cuadro 9 se presentan los CE regionales para los años 1974 y 1980. Como se puede observar la Región Metropolitana es la que presenta, para ambos años, el mayor grado de diversificación de su estructura regional.

Las regiones que siguen a continuación presentan CE bastante más altos, lo que señala un menor grado de diversificación. De éstas, en 1974, la VIII y V Regiones tenían las estructuras industriales regionales más diversificadas del país. Hacia 1980, sin embargo, la VIII Región había aumentado conside-

rablemente su grado de especialización, lo que en parte significativa se ha debido a la considerable disminución que, entre ambos años, ha experimentado su ocupación industrial, que, de hecho, en algunos casos se ha traducido en la desaparición de ramas completas y, por tanto, en el cierre de los correspondientes establecimientos.

En el otro extremo, en ambos años, las regiones que presentaban la más alta especialización industrial eran la XI y la III.

En general y sobre todo si se consideran los centros industriales más importantes (Regiones I, II, V, VI, VIII, X y Región Metropolitana) se advierte que, con excepción de la V Región, todas las otras regiones han aumentado su grado de especialización industrial lo que, en gran parte, se ha debido más que a una relocalización de recursos productivos a una pérdida neta de su sector industrial.

### **Desustitución de importaciones y especialización regional: algunos resultados**

Por razones de espacio sólo se presentarán, con mayor detalle, los casos de las Regiones V y VIII que, por otro lado, tienen el particular interés de ser las dos regiones más industrializadas (con excepción de la Región Metropolitana) y constituir, además, regiones tradicionalmente prioritarias desde el punto de vista de la política de desarrollo regional.

La Región de Valparaíso tenía en 1974, 29.900 personas ocupadas en la gran industria, en tanto que en 1980 tal cifra alcanzó sólo a 18.553 personas. La región perdió en los seis años en estudio 11.424 empleos industriales, equivalentes a un 38% del total inicial.

La Región del Bío-Bío por su parte tenía en 1974, 37.916 personas ocupadas en el mismo estrato industrial, cifra que en 1981 se reduce a 28.316 personas, con una disminución absoluta de 9.600 empleos equivalentes a un 25.3% del monto inicial.

El Cuadro 10 permite observar la situación producida en cada región. Puede inferirse que ambas regiones explican prácticamente el 40% de la disminución ocupacional, casi igualando a la cifra correspondiente a la Región Metropolitana.

Una primera conclusión que se deduce de estas cifras es que la violenta

crisis industrial de mediados de los setenta afectó principalmente a las regiones más diversificadas del país. ¿Qué parte de este impacto podrá atribuirse –tentativamente– a la política comercial expresada en la rebaja arancelaria?

El Cuadro 11 muestra las pérdidas de ocupación en ambas regiones ligando dichas pérdidas a la especialización regional en las ramas en que el efecto desustitución fue negativo. La hipótesis implícita es que el efecto desustitución debería causar significativos impactos en la ocupación de las ramas en las cuales las regiones están especializadas.

La caída de ocupación industrial en la VIII Región en las ramas que experimentaron un efecto de desustitución de importaciones alcanzó en términos netos a 8.078 personas equivalente a un 84.1% de la pérdida total de empleos industriales regionales. En la V Región la pérdida análoga llegó a 7.788 personas, equivalentes a un 68.2% de la reducción total de empleo regional.

Si se consideran sólo las ramas en las cuales el efecto desustitución por sí sólo es capaz de explicar a lo menos el 50% de la variación en el Valor Bruto de Producción entre 1974 y 1980, los porcentajes anteriores se reducen a un 68% en la VIII Región y a un 53% en la V Región, ello a pesar de que la V Región tenía proporcionalmente más personas ocupadas (en 1974) en las ramas que experimentaron un efecto sustitución negativo.

Si el mismo ejercicio se lleva al extremo de considerar sólo las ramas industriales en las cuales el efecto desustitución sobreexplica la variación del VBP (ramas 321, 352, 357, 354, 361 y 385), en la V Región la pérdida de empleos llega a 1.246 personas (un 10.9% del total), en tanto que en la VIII Región alcanza a 3.364 personas, esto es, un 35% del total.

Parece permisible concluir, entonces, que la rebaja arancelaria expresada parcialmente por el efecto desustitución afectó más fuertemente a la Región del Bío-Bío que a la de Valparaíso.

Este diferente comportamiento regional frente a una determinada política económica nacional se explica por el diferente grado de especialización que ambas regiones habían alcanzado en ramas industriales altamente protegidas y a la diferencia que ello significó en términos de la composición interna entre bienes transables y no transables.

En efecto, la VIII Región tenía en 1974 una ocupación en ramas con efecto desustitución, de 19.877 personas, un 52.4% del empleo total; en las ramas para las cuales el efecto desustitución explica la totalidad o más de la variación en el VBP la VIII Región concentraba un 24.0% del empleo total.

En la V Región, en cambio, el primer guarismo alcanzaba a 17.313 ocupados, equivalente a un 57.8% del total, pero el empleo en el conjunto más afectado de las ramas industriales era sólo un 17.9% del total.

Por otro lado, la VIII Región estaba claramente especializada en tres de las seis ramas (353, 354 y 361), con efectos desustitución superiores al 100%, en tanto que la V Región lo estaba sólo en dos de ellas (353 y 354), con un empleo en estas ramas igual a casi la mitad del correspondiente a la VIII Región. Curiosamente, sin embargo, un análisis rama por rama muestra que en la VIII Región, las pérdidas absolutas más importantes se producen en una rama en la cual la Región no estaba especializada en forma clara (rama 321 con una disminución de 2.818 empleos) y en una rama en la cual se produjo un efecto positivo de sustitución de importaciones (rama 371 con una disminución de 2.003 empleos), con una fuerte especialización regional.

Una situación similar en cierto sentido se observa en la V Región, en la cual la pérdida de mayor cuantía se produce en una rama de especialización regional, pero con efecto positivo de sustitución (rama 311 con 2.573 empleos perdidos) y en una rama en la cual la Región estaba fuertemente especializada (rama 351 con una disminución de 1.745 empleos).

La industria de alimentos y la industria productora de sustancias químicas son las más afectadas en la V Región en tanto que la industria textil y la industria del hierro y el acero lo son en la VIII Región.

Cada región pierde una cantidad significativa de empleos en: i) ramas que desde el punto de vista del VBP se comportan positivamente en el período, con sustitución de importaciones y con aumento de exportaciones; en un caso con aumento en la demanda interna (311) y en otro con disminución de ella (371); ii) ramas que tienen un comportamiento negativo en términos del VBP, con fuerte desustitución de importaciones, con aumento de exportaciones y también, en un caso aumento en la demanda interna (321) y con disminución de ella en otro (351).

Las dos regiones sufrieron, pues, el efecto combinado de la rebaja arancelaria y de procesos más específicos como lo son una baja capacidad competitiva interregional (caso de la rama 311 en la V Región) y un impacto derivado del escaso nivel de inversión en el período (caso de la rama 371 en la VIII Región).

La conclusión más general que puede anticiparse es que la Región del Bío-Bío es una región más dependiente que la de Valparaíso de los efectos de

la política económica directa (inversión pública, por ejemplo) e indirecta (aranceles). Si bien en cualquier región es necesario contar con una capacidad de análisis económico con posibilidades de anticipar los resultados regionales de las políticas económicas, en el caso de la VIII Región ello podría haber contribuido a mejorar la capacidad de negociación regional, con miras a paliar por lo menos parcialmente la situación descrita.

En términos tanto absolutos como relativos, la Región de Valparaíso experimentó una reducción de su actividad (empleo) industrial mayor que la Región del Bío-Bío, cuya política comercial (arancelaria) parece haber constituido un factor de mayor importancia en la explicación del fenómeno.

### Algunas conclusiones

Se enumeran a continuación, en forma muy breve, algunas de las conclusiones que se pueden obtener del estudio presentado:

a) El sector industrial manufacturero experimenta, en el período 1974-1980, una tasa acumulativa anual de crecimiento de la producción de 2.0%, la que se encuentra muy por debajo de lo que fuera el crecimiento histórico del sector.

b) En términos agregados, en el período, se ha experimentado un intenso proceso de desustitución de importaciones el que explica en -47% la tasa de crecimiento del sector.

c) De las catorce ramas industriales que experimentan un descenso de su producción, en siete la causa más importante del mismo se debió a la mayor competencia de productos importados (desustitución de importaciones). En las siete restantes el mayor efecto explicativo de la disminución fue la caída en la demanda interna.

d) En diez de las trece agrupaciones que tuvieron una evolución positiva de su producción, se produjo un proceso de desustitución de importaciones. El mismo fue normalmente compensado, sin embargo, por un incremento proporcionalmente mayor de la demanda interna.

e) Con la sola excepción de las ramas 341,<sup>7</sup> y 390, en todas las demás

7. Como ya se comentara, esta disminución de exportaciones en la rama 341 se produce en términos reales al deflactar los valores de los años correspondientes. En todo caso, parece extraño que así haya sido por ser ésta una rama tradicionalmente exportadora.

agrupaciones industriales hubo una expansión de las exportaciones. En muchas de ellas, sin embargo, este incremento se produjo sobre una base de referencia relativamente pequeña.

f) Las ramas de exportación más importantes en ambos años siguen siendo las 311, 331, 341 y 351. Las tres primeras están asociadas a recursos naturales propios del país con los cuales, con distintos grados de elaboración, se han normalmente realizado exportaciones.

g) Si los cambios que se han producido en la estructura del empleo industrial se cotejan con lo que han sido ciertos patrones históricos de desarrollo industrial, en Chile o en países más avanzados, se podría concluir que en el período se ha producido una reversión del proceso de industrialización.

h) Durante el período de apertura externa se ha producido un incremento del grado de concentración industrial territorial en el país, el que ha sido acompañado de una notable disminución del empleo industrial un incremento del producto, y como consecuencia, el aumento de la productividad media de la mano de obra industrial hechos que podrían interpretarse como la reacción del sector y, de ciertas ramas en particular, ante la mayor competencia externa.

i) Por otra parte, se advierte que en el período se ha producido un incremento del nivel de especialización industrial, o una menor diversificación de la estructura industrial, en la mayoría de las regiones del país. La mayor especialización normalmente se establece sobre sectores industriales regionales más pequeños que han privilegiado, desviando recursos productivos, el desarrollo de una, dos o muy pocas ramas de actividad industrial.

j) Las regiones que han experimentado el mayor crecimiento en el período, normalmente lo han basado en la disponibilidad de recursos naturales propios factibles de ser procesados industrialmente y probablemente con un bajo grado de elaboración. Ejemplo de ello es la rama 372 asociada a la gran minería del cobre en las Regiones II y III; la rama 331 asociada al sector forestal en la Región IX; o la rama 311 asociada al enlatado de pescados y mariscos de distintas regiones.

k) Las regiones más perjudicadas durante el período de apertura externa han sido, indudablemente, la I, la VII y la V. En todas ellas el grado de deterioro del empleo industrial ha sido considerable, aun cuando, en la Región I, al menos, se ha producido un incremento apreciable del producto industrial regional.

En las regiones V y VIII, en cambio, incluso la producción experimentó una caída considerable determinando con ello una contracción significativa del sector industrial regional.

1) Parece indudable que las regiones más afectadas por período de apertura externa han sido aquéllas en las cuales la protección arancelaria significaba una ventaja locacional inducida importante para el desarrollo del sector industrial.

### **Bibliografía**

Boisier, S. (1980) - "Técnicas de análisis regional con información limitada", *Cuaderno N° 27*, ILPES, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1982) - "Política económica, organización social y desarrollo regional", ILPES, *Cuaderno N° 29*, Santiago.

Chenery, H. (1960) - "Patterns of industrial growth", *American Economic Review*, vol. 50

Muñoz, O. (1968), - *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965*, Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Santiago.

PREALC (1984) - *Monetarismo global y respuesta industrial: el caso de Chile*, PREALC, Santiago de Chile.

Silva Lira, I. (1984) - *Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile en la estructura regional* (borrador de discusión interna), ILPES.

Vergara, P. (1980) - "Apertura externa y desarrollo industrial", *Estudios CIEPLAN*, N° 4, Santiago de Chile.

Cuadro 3: Ocupación industrial por agrupaciones y regiones, 1974

Ramaz	Regiones												RM	Total	
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII			
311	1	3.133	967	0	762	8.418	1.192	1.716	4.875	1.051	3.536	144	642	11.804	38.240
313	2	84	397	0	420	1.111	379	1.323	776	0	335	0	0	4.115	8.940
314	3	0	0	0	0	1.192	342	0	0	0	0	0	0	0	1.534
321	4	404	0	0	476	3.272	0	0	5.344	0	804	0	177	25.872	36.349
322	5	233	0	0	0	1.133	0	0	0	0	0	0	0	7.385	8.754
323	6	0	0	0	0	124	0	164	260	85	50	0	0	1.734	2.417
324	7	0	0	0	0	88	0	503	608	64	441	0	0	6.769	8.473
331	8	0	0	0	0	233	64	510	5.460	823	3.751	0	306	1.892	13.039
332	9	0	0	0	0	86	0	0	50	175	0	0	0	2.157	2.468
341	10	0	0	0	0	218	246	89	3.691	0	170	0	0	2.846	7.260
342	11	0	270	0	75	1.132	0	0	473	104	165	0	0	5.459	7.678
351	12	107	222	0	0	2.262	0	0	1.338	0	0	0	0	3.039	6.968
352	13	0	247	0	0	766	210	506	51	0	0	0	0	8.366	10.146
353	14	0	0	0	0	1.248	0	0	917	0	0	0	0	247	2.412
354	15	0	0	0	0	71	0	0	200	0	0	0	0	0	271
355	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	133	0	0	4.684	4.817
356	17	0	0	0	0	156	135	0	0	0	0	0	0	3.125	3.416
361	18	0	0	0	0	0	0	0	1.222	0	0	0	0	1.283	2.505
362	19	0	0	0	0	0	56	0	866	0	0	0	0	2.841	3.765
369	20	93	0	0	0	1.740	50	0	758	0	0	0	0	3.747	6.388
371	21	0	0	0	0	178	424	72	7.231	0	0	0	0	4.343	12.248
372	22	0	1.238	1.051	0	2.132	632	0	0	0	0	0	0	2.677	7.730
381	23	0	59	0	0	994	88	0	1.511	0	218	0	0	13.400	16.270
382	24	259	1.636	566	0	254	1.065	178	1.775	539	219	0	0	7.700	14.190
383	25	3.348	141	0	0	287	431	111	0	0	0	0	0	6.153	10.471
384	26	2.400	433	86	259	2.754	1.240	0	508	77	608	0	0	6.808	15.171
385	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	501	501
390	28	290	0	0	0	128	0	0	0	131	0	0	0	1.076	1.625
Total	29	10.391	5.610	1.703	1.992	29.977	6.554	5.172	37.916	3.048	10.428	144	1.125	140.026	254.046

Fuente: Silva, I., *op. cit.*

Cuadro 4: Ocupación industrial por agrupaciones y regiones, 1980

Ramas	Regiones													RM	Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII			
311	1	3.992	977	55	1.016	5.845	2.611	2.024	3.970	758	4.870	0	880	13.459	40.457
313	2	72	316	74	479	818	262	773	603	96	308	0	50	5.522	8.873
314	3	0	0	0	0	933	0	0	0	0	0	0	0	170	1.103
321	4	0	0	0	286	2.330	0	0	2.526	0	354	0	0	17.116	22.612
322	5	290	0	0	0	136	60	75	50	0	0	0	50	11.158	11.819
323	6	0	0	0	0	0	0	218	351	0	0	0	0	1.065	1.634
324	7	0	0	0	0	64	0	105	633	105	174	0	0	4.772	5.853
331	8	0	0	0	0	85	206	1.140	6.969	1.589	2.440	62	217	1.833	14.541
332	9	0	51	0	0	0	0	0	0	392	0	0	0	2.099	2.542
341	10	0	0	0	0	336	276	520	2.615	0	156	0	0	2.117	5.520
342	11	167	202	0	50	775	0	0	350	106	0	0	50	6.275	7.975
351	12	0	53	0	0	517	0	0	610	0	0	0	0	28	2.418
352	13	0	157	0	0	1.084	0	323	58	0	0	0	0	3	10.820
353	14	0	0	0	0	951	0	0	800	0	0	0	0	0	1.751
354	15	0	0	0	0	64	0	0	0	0	0	0	0	337	401
355	16	52	0	0	414	0	0	381	0	0	0	0	0	2.633	3.480
356	17	0	0	0	0	186	0	0	0	0	0	0	0	3.565	3.751
361	18	0	0	0	0	0	0	0	993	0	0	0	0	512	1.505
362	19	0	0	0	0	0	0	0	398	0	0	0	0	1.630	2.026
369	20	50	257	0	0	516	57	0	417	0	0	0	0	3.558	4.857
371	21	0	0	579	229	0	0	0	5.228	0	0	0	0	2.038	8.074
372	22	104	3.792	1.192	0	1.850	941	0	0	0	0	0	0	1.225	9.104
381	23	89	420	0	0	491	65	74	1.299	0	147	0	298	11.369	14.272
382	24	0	2.614	291	79	0	958	0	446	0	0	0	0	3.732	8.120
383	25	0	495	0	0	251	665	0	0	0	0	0	0	4.220	5.611
384	26	1.516	439	0	0	1.235	587	0	0	0	137	0	0	3.100	7.064
385	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	449	449
390	28	0	0	0	0	56	0	0	0	0	0	0	0	830	886
Total	29	6.332	9.785	2.191	2.553	18.553	6.688	5.633	28.316	3.046	8.586	62	1.545	114.230	207.520

Fuente: Silva, I., *op. cit.*

Cuadro 5: Valor agregado industrial por ramas y regiones, 1974 (Miles de pesos de 1977)

Ramas	Regiones												R.M.	Total	
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII			
311	1	1.377.597	198.045	0	108.848	2.293.134	603.564	945.632	1.380.758	535.730	1.481.151	113.545	97.865	3.536.274	12.672.144
313	2	8.484	122.574	0	54.296	242.094	21.430	266.604	237.125	0	118.116	0	0	728.692	1.799.41
314	3	0	0	0	0	2.444.704	542.493	0	0	0	0	0	0	0	2.987.197
321	4	57.175	0	0	99.946	482.124	0	0	972.680	0	91.968	0	47.222	3.925.317	5.676.433
322	5	139.050	0	0	0	189.177	0	0	0	0	0	0	0	2.016.855	2.345.083
323	6	0	0	0	0	27.580	0	92.017	58.509	5.913	3.162	0	0	532.892	720.073
324	7	0	0	0	0	7.860	0	74.866	24.566	4.445	39.234	0	0	917.331	1.069.302
331	8	0	0	0	0	52.315	89.978	86.454	1.438.011	200.216	781.102	0	81.554	602.006	3.376.636
332	9	0	0	0	0	3.169	0	0	2.885	3.090	0	0	0	157.596	166.741
341	10	0	0	0	0	120.974	231.676	22.900	4.616.433	0	76.643	0	0	2.058.771	7.127.397
342	11	0	11.016	0	3.528	208.577	0	0	51.382	2.877	2.946	0	0	1.183.526	1.463.853
351	12	39.872	95.439	0	0	654.931	0	0	1.255.509	0	0	0	0	663.594	2.709.345
352	13	0	130.137	0	0	367.051	24.353	59.049	21.450	0	0	0	0	2.690.916	3.292.957
353	14	0	0	0	0	718.617	0	0	363.647	0	0	0	0	32.089	1.114.354
354	15	0	0	0	0	51.704	0	0	406.949	0	0	0	0	0	458.653
355	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	213.122	0	0	5.573.809	5.786.931
356	17	0	0	0	0	22.823	15.983	0	0	0	0	0	0	1.023.359	1.062.165
361	18	0	0	0	0	0	0	0	1.181.443	0	0	0	0	1.057.388	2.238.830
362	19	0	0	0	0	0	2.223	0	170.884	0	0	0	0	455.725	628.833
369	20	18.701	0	0	0	651.405	5.974	0	479.012	0	0	0	0	1.392.543	2.547.635
371	21	0	0	0	0	36.224	62.261	12.499	4.039.728	0	0	0	0	674.128	4.824.840
372	22														
381	23	0	4.297	0	0	201.579	37.203	0	626.211	0	121.762	0	0	3.043.736	4.034.787
382	24	75.202	71.689	41.186	0	17.721	197.701	19.570	214.012	47.158	34.320	0	0	1.067.228	1.785.787
383	25	961.833	75.421	0	0	78.022	126.874	13.255	0	0	0	0	0	1.282.090	2.537.495
384	26	500.757	28.676	11.779	13.690	655.458	335.645	0	101.389	10.368	45.866	0	0	1.494.561	3.198.189
385	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68.287	68.287
390	28	73.724	0	0	0	18.321	0	0	0	4.959	0	0	0	252.355	349.359
Total	29	3.252.294	737.294	52.965	280.309	9.545.564	2.297.359	1.592.846	17.687.582	814.756	3.009.391	113.545	226.642	36.431.071	76.041.718

Cuadro 6: Valor agregado industrial por ramas y regiones, 1980 (Miles de pesos de 1977)

Ramas	Regiones												R.M.	Total	
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII			
311	1	2.974.917	86.329	12.479	79.911	2.536.495	2.158.066	971.845	1.032.239	787.837	1.876.319	0	142.690	6.634.659	19.293.785
313	2	18.674	130.524	10.351	313.741	231.069	68.706	204.905	228.971	43.819	76.311	0	19.256	2.164.775	3.511.100
314	3	0	0	0	0	3.016.791	0	0	0	0	0	0	0	21.988	3.038.779
321	4	0	0	0	44.610	282.461	0	0	293.866	0	36.189	0	0	3.276.567	3.933.694
322	5	42.203	0	0	0	12.980	2.417	2.907	2.131	0	0	0	3.050	1.586.543	1.652.231
323	6	0	0	0	0	0	0	44.910	52.456	0	0	0	0	176.554	273.920
324	7	0	0	0	0	11.946	0	40.731	103.959	5.366	19.757	0	0	940.425	1.122.185
331	8	0	0	0	0	8.457	24.733	150.036	832.237	137.229	206.050	944	24.617	334.780	1.719.082
332	9	0	452	0	0	0	0	0	0	43.593	0	0	0	396.190	440.235
341	10	0	0	0	0	100.982	107.604	584.205	2.311.877	0	15.301	0	0	1.854.767	4.974.735
342	11	24.864	30.532	0	6.291	160.235	0	0	20.153	15.866	0	0	8.202	2.071.481	2.337.622
351	12	0	2.756	0	0	61.980	0	0	240.835	0	0	0	0	129.507	435.078
352	13	0	191.879	0	0	595.059	0	181.963	52.210	0	0	0	0	6.636.172	7.657.282
353	14	0	0	0	0	1.238.221	0	0	796.989	0	0	0	0	0	2.035.210
354	15	0	0	0	0	19.120	0	0	0	0	0	0	0	46.719	65.839
355	16	15.829	0	0	206.975	0	0	23.971	0	0	0	0	0	800.140	1.046.915
356	17	0	0	0	0	30.118	0	0	0	0	0	0	0	1.357.358	1.387.477
361	18	0	0	0	0	0	0	0	81.074	0	0	0	0	35.049	116.123
362	19	0	0	0	0	0	0	0	97.393	0	0	0	0	415.498	512.891
369	20	6.340	45.318	0	0	476.481	2.339	0	200.504	0	0	0	0	1.297.460	2.028.441
371	21	0	0	281.078	28.864	0	0	0	2.177.050	0	0	0	0	1.066.335	3.553.327
372	22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
381	23	5.920	44.185	0	0	118.885	5.996	12.633	590.919	0	13.165	0	40.979	2.455.325	3.288.468
382	24	0	283.250	16.520	1.124	0	167.819	0	14.519	0	0	0	0	808.838	1.292.070
383	25	0	180.355	0	0	69.553	166.615	0	0	0	0	0	0	1.674.468	2.090.991
384	26	945.170	66.602	0	0	448.719	227.075	0	0	0	35.523	0	0	1.376.545	3.099.635
385	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	105.236	105.236
390	28	0	0	0	0	9.473	0	0	0	0	0	0	0	178.240	187.713
Total	29	4.033.915	1.062.181	320.428	681.516	9.429.025	2.931.371	2.218.105	9.129.382	1.033.709	2.279.065	944	238.794	37.841.629	71.200.064

**Cuadro 7: 1974. Coeficientes de la localización por agrupaciones industriales (Base empleo)**

	Agrupación	Coefficiente	
321	Textiles	0.1661	
369	Minerales no metálicos	0.1898	
382	Maq. no eléctrica	0.2015	
300	Imprenta	0.2055	
315	Bebidas	0.2117	
311/2	Alimentos	0.2293	Bajo grado concentración
323	Cuero	0.2368	
384	Transporte	0.2525	
351	Sust. químicas	0.2591	
381	Prod. metálicos	0.2724	
362	Vidrios	0.2847	
324	Calzado	0.2976	
322	Vestido	0.3041	
352	Otros químicos	0.3050	
390	Otros	0.3173	
383	Máq eléctrica	0.3308	
361	Barro, loza	0.3386	
341	Papel	0.3672	Mediano grado concentración
356	Plásticos	0.3773	
332	Muebles	0.3816	
355	Caucho	0.4212	
385	Equipo profesional	0.4488	
371	Hierro, acero	0.4500	
372	Metales no ferrosos	0.4311	
331	Madera	0.6050	
353	Ref. petróleo	0.6304	Alto grado concentración
354	Derivados petróleo	0.7328	
314	Tabacos	0.8501	

Cuadro 8: 1980. Coeficientes de la localización por agrupaciones industriales (Base empleo)

	Agrupación	Coficiente	
313	Bebidas	0.1184	
369	Min. no metálicos	0.2051	
321	Textiles	0.2204	
351	Sust. químicas	0.2403	
342	Imprentas	0.2442	Bajo grado concentración
381	Prod. metálicos	0.2611	
324	Calzado	0.2681	
323	Cuero	0.2861	
331/2	Alimentos	0.2887	
352	Otros químicos	0.3132	
362	Vidrios	0.3132	
383	Máq. eléctrica	0.3290	
384	Transporte	0.3424	
354	Derivados Petróleo	0.3602	
341	Papel	0.3709	
382	Máq. no eléctrica	0.3857	Mediano grado concentración
390	Otros	0.3864	
322	Vestir	0.3937	
355	Caucho	0.3953	
356	Plásticos	0.4000	
332	Muebles	0.4148	
385	Equipo profesional	0.4496	
361	Barro, loza	0.5234	
371	Hierro, acero	0.5883	
331	Madera	0.6267	
372	Metales no ferrosos	0.6746	Alto grado concentración
314	Tabacos	0.7565	
353	Ref. petróleo	0.7742	

Cuadro 9: Agrupaciones de especialización por regiones 1974-1980 (Base empleo)

Regiones	1974			1980		
	Nº Q > I	Agrupaciones	Estructura E <sup>m</sup>	Nº Q > I	Agrupaciones	Estructura E <sup>m</sup>
I	4	311-383-384-390	4.1	2	311-384	3.1
II	8	311-313-342-351		5	369-372-382-383	
		52-372-382-384	2.2		384	4.7
III	2	372-382	0.7	3	371-372-382	1.1
IV	5	311-313-321-342		5	311-313-321-355	
		384	0.8		371	1.2
V	11	311-313-314-322		12	311-313-314-321	
		342-351-353-354			342-351-352-353	
		369-372-384	11.8		354-369-372-384	8.9
VI	10	311-313-314-341		6	311-341-372-382	
		356-371-372-382			383-384	3.2
		383-384	2.6			
VII	6	311-313-323-324		7	311-313-323-331	
		331-352	2.0		341-352-355	2.7
VIII	8	331-341-351-353		8	323-331-341-351	
		354-361-362-371	14.9		353-361-371	13.7
IX	7	311-323-331-332		4	311-324-331-332	
		342-382-390	1.2			1.5
X	3	311-324-331	4.1	2	311-331	4.1
XI	1	311	0.1	1	331	0.0
XII	3	311-321-331	0.4	3	311-331-381	0.7
R.M.	15	321-322-323-324		16	321-322-323-324	
		332-342-352-355			332-342-352-354	
		356-362-369-381			355-356-362-369	
		383-385-390	55.1		381-383-385-390	55.0

Cuadro 10: Coeficientes de especialización por regiones (Base empleo)

Regiones	1974		Regiones	1980	
		Coefficiente			Coefficiente
R.M.		0.1798	R.M.		0.2259
VIII		0.3611	V		0.3511
V		0.3640	VIII		0.4514
VI		0.4594	VI		0.5348
X		0.5059	VII		0.5437
II		0.5350	VII		0.5495
IV		0.5813	XII		0.5691
VII		0.5931	X		0.5864
I		0.6281	II		0.6091
IX		0.6402	IX		0.6282
XII		0.6551	I		0.6409
XI		0.8495	III		0.8192
III		0.8632	XI		0.9299

Cuadro 11: Variaciones de ocupación industrial por regiones (Gran industria)

Región	Variación absoluta ocupación industrial 1974-1980	Contribución relativa a la variación nacional de ocupación	
		Aumento	Disminución
I	4.019		7.62
II	4.175	66.92	
III	488	7.82	
IV	561	8.99	
V	-11.424		21.65
VI	134	2.15	
VII	461	7.39	
VIII	9.600		18.19
IX	2		00.00
X	1.842		3.49
XI	-82		0.16
XII	420	6.73	
R.M.	-25.796		48.89
Aumento Total	6.239		
Dismin. Total	-52.765		
Neto País	-46.526	100.00	100.00

Cuadro 12: Efecto de sustitución, especialización y variación ocupacional 1974-1980

Rama	E. Desust.	Región Valparaíso				Región Bio-Bío			
		%	QL	Ocup./74	ΔOcup.	%	QL	Ocup./74	ΔOcup.
353	-4.780.6	4.385*	1.248	-297	23.8	2.547*	917	-117	12.8
352	-702.9	0.640	766	+318		0.034	51	+7	13.7
321	-281.7	0.763	3.272	-942	28.8	0.985	5.344	-2.818	52.7
354	-137.8	2.220*	71	-7	9.9	4.945	200	-200	100.0
361	-110.3	-	0	0	-	3.269*	1.222	-229	18.7
385	-107.0	-	0	0	-	-	0	0	-
381	-99.3	0.518	994	-503	50.6	0.622	1.511	-212	14.0
382	-82.0	0.152	254	-254	100.0	0.838	1.775	-1.329	74.9
322	-74.4	1.097*	1.133	-997	88.0	-	0	+50	-
314	-58.6	6.585*	1.192	-259	21.7	-	0	0	-
384	-57.3	1.538*	2.754	-1.469	53.3	0.224	508	-508	100.0
362	-54.1	-	0	0	-	1.545*	868	-470	54.1
351	-48.1	2.751*	2.261	-1.745	77.0	1.287*	1.338	-728	54.4
324	-25.6	0.088	80	-24	27.3	0.481	508	+25	4.1
355	-21.4	-	0	0	-	-	0	0	-
341	-18.4	0.254	218	+118		3.406*	3.691	-1.076	29.2
369	-11.1	2.308	1.740	-1.224	70.3	0.795	758	-341	45.0
313	-5.6	5.991*	1.111	-293	26.4	0.582	776	-173	22.3
332	-3.1	0.295	86	-86	100.0	0.136	50	-50	100.0
323	-2.4	0.435	124	-124	100.0	0.721	260	+91	35.0
				-7.788					-8.078

\* Ramas con QL &gt; 1.

### 3. Región del Bío - Bío: Veinte años de políticas de desarrollo regional

#### **Antecedentes y evaluación**

Bien puede decirse que en 1985 se cumplen exactamente veinte años de políticas de desarrollo regional para la Región del Bío-Bío. En efecto, dentro del período en que explícitamente se formulan políticas modernas de desarrollo regional en Chile, período que comienza en la Administración Frei, es en esta región en donde se inicia este esfuerzo, concretado en el documento *Estrategia para el desarrollo económico de la Región del Bío-Bío 1966-1970*. Es un momento propicio entonces para reflexionar sobre los resultados obtenidos y para investigar cómo se podrá mejorar a futuro el producto de la aplicación de políticas de desarrollo regional.

A partir entonces de 1966, todas las estrategias y planes formulados para la Región del Bío-Bío han pretendido -explícita o implícitamente- lograr el *desarrollo* de la región. Esto se demuestra simplemente observando que en todas las estrategias nacionales de desarrollo regional planteadas en estos veinte años, la VIII Región aparece como región prioritaria y en este contexto, la prioridad sólo puede ser entendida como un propósito de alcanzar un verdadero desarrollo regional.

Por ejemplo, en el primer documento oficial sobre la estrategia nacional de desarrollo regional, se lee con respecto a esta región:

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita, la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, *la región del Lío-Bío tiene una primera prioridad en la asignación de recursos* dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta región, se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica. La región cuenta con todos los elementos necesarios para sustentar un desarrollo acelerado que le permita cumplir el rol que debe jugar en el desarrollo nacional: convertirse en el segundo polo de desarrollo del país (el primero en cuanto a su dinámica), capaz de modificar en forma sustancial el flujo de recursos que tradicionalmente se ha orientado hacia Santiago." (ODEPLAN, 1968, 110.)<sup>1</sup>

Por su parte, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa afirmaba:

"El rol de la región se fundamentará primeramente en la consolidación de su desarrollo para frenar las migraciones al Gran Santiago, y seguidamente jugará un importante papel en el abastecimiento de productos agropecuarios, pesqueros, forestales, energéticos e industriales de alta especialización para el consumo nacional e internacional.

El área de Concepción jugará un importante papel como centro dinamizador de la economía regional asumiendo un papel protagónico en el proceso de descentralización nacional, además de promover aquellas actividades en que la región posee ventajas comparativas en el mercado nacional y externo." (CONARA: 1976, 336.)

Aun cuando en documentos oficiales posteriores se carga más la tinta a favor de las regiones extremas (I, II, X, XI, XII), no se abandona de todos mo-

1. Subrayado del autor.

dos la prioridad otorgada tanto a la Región del Bío-Bío como a la Región de Valparaíso. No puede ser de otro modo ya que estas dos regiones representan las localizaciones en donde es posible minimizar el costo de oportunidad en términos del crecimiento global de la economía nacional, un importante principio de política económica en condiciones de escasez de capital.<sup>2</sup> Esto es expresado clara y correctamente en un documento de ODEPLAN:

"Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia. ¿Debe seguirse el sendero de la mayor eficiencia económica de corto plazo, aunque ello agrave la concentración económica en los polos ya existentes? O, por el contrario, deben desplazarse los recursos hacia las regiones postergadas, aunque ello difiera o reduzca, o ambas cosas, el retorno de estas inversiones?

"Ante estas interrogantes, se postula una orientación selectiva del desarrollo, dado que la escasez de recursos financieros para formación de capital impediría implementar una estrategia que se propusiera lograr el desarrollo integral del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. Este *desarrollo regional selectivo* se basa en una concentración de esfuerzo y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento, los que, al desarrollarse, irían descentralizando y desconcentrando la actividad económica de Chile e integrando al país." (ODEPLAN: 1978.)

Para fines de verificación y evaluación, el concepto de "desarrollo regional" resulta demasiado genérico y en consecuencia se hace necesario, aún a riesgo de un excesivo formalismo, definirlo más precisamente.

En realidad, la expresión "desarrollo regional" más que un objetivo unidimensional en sí mismo, hace referencia a un cierto "estado" de una función multidimensional compleja. Para usar un símil matemático, el "estado" que se desea alcanzar en una región cualquiera (simple crecimiento, desarrollo, etc.)

2. Este problema ha sido extensamente discutido en la literatura. Véase por ejemplo Boisic, S., "Política económica, organización social y desarrollo regional", *Cuaderno N°29*, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

puede ser visto como una combinación lineal convexa de una serie de objetivos específicos, cuya ponderación debe ser establecida en la respectiva estrategia nacional de desarrollo regional. Se puede identificar un conjunto limitado de objetivos regionales genéricos, cuyo alcance no es por cierto igual en todas las regiones y que constituye parte de un cierto modelo general de desarrollo regional.

Son básicamente seis los objetivos regionales usuales. De su peso relativo dependerá el logro de situaciones de crecimiento económico, de desarrollo, de mero soporte, etc. Cada objetivo está ligado, por supuesto, a un conjunto de elementos condicionantes o si se quiere, a un conjunto de factores causales.<sup>3</sup> Estos objetivos y sus correspondientes condicionantes se enumeran a continuación:

i) *Crecimiento económico*, entendido como un aumento significativo en la capacidad de producción de bienes y servicios de la región. El logro de un objetivo como el descrito depende de la situación existente en relación a:

- i.1) la base de recursos regionales, tanto naturales como humanos y de la relación tecnológica entre ellos;
- i.2) la articulación física y económica con la economía nacional;
- i.3) el monto de recursos económicos (financieros) propios de la región y nacionales captados por la región;
- i.4) el impacto de la política macroeconómica tanto nacional como extra-nacional (en el caso de las regiones de frontera);
- i.5) la inserción en el mercado internacional, (incluyendo el mercado fronterizo), a partir de la exportación significativa de recursos o bienes.

ii) *Sustentabilidad* del crecimiento económico, entendida como la permanencia a largo plazo del incremento de la capacidad de producción regional. Este objetivo depende de:

- ii.1) la captación y reinversión regional del excedente económico, cuestión que a su vez está condicionada por: a) la política tributaria y la política de gasto fiscal en su dimensión regional; b) la existencia y pautas de conducta de un empresariado local comprometido con el desarrollo regional;

3. Que proveen, por otro lado, un marco preciso dentro del cual diseñar un diagnóstico dirigido.

ii.2) la diversificación económica progresiva de la estructura productiva regional, lo que a su vez se asocia a asuntos como: a) posibilidades reales de la diversificación, incluyendo acuerdos binacionales en el caso de las regiones de frontera; b) existencia de una cartera de proyectos de inversión en permanente actualización.

iii) *Equilibrio espacial*, entendido como un equilibrio armónico de actividades sobre el espacio regional (equivale al concepto de integración intrarregional), objetivo que depende de:

iii.1) el patrón sectorial de crecimiento elegido, puesto que sectores como minería e industria tienden a producir concentraciones espaciales en tanto que agricultura o turismo producen efectos dispersores;

iii.2) la política de construcción de infraestructura;

iii.3) la característica de la política urbana en la región.

iv) *Autonomía regional*, entendida como una creciente capacidad de la región para optar por estilos de desarrollo y para ejecutar su propio desarrollo, un objetivo cuyo logro es función de:

iv.1) el grado de descentralización y desconcentración prevaleciente en el nivel nacional;

iv.2) la estructura administrativa regional incluyendo el propio sistema de planificación y la calidad de los cuadros técnicos;

iv.4) la particular forma de organización social de la comunidad regional, incluyendo dentro de este concepto la "densidad" del tejido social, las tradiciones y formas de participación y la percepción colectiva de los problemas regionales;

iv.5) el nivel de conflicto o de concertación social regional y la capacidad para subordinar los intereses de grupo a un interés colectivo.

v) *Inclusión social*, entendida como equidad en el reparto del producto económico (distribución del ingreso y acceso a servicios sociales) y como participación en la propia planificación y en otros procesos políticos. Un objetivo como éste depende de:

v.1) el gasto público en la prestación de servicios sociales;

v.2) el patrón sectorial de crecimiento elegido, por consideraciones funciona-

les similares a las expresadas en el punto iii.1) supra;  
v.3) la organización social de la comunidad, en particular en relación a la existencia de normas, premios y castigos en relación a la explotación y uso de recursos.

Como se indicó, este conjunto genérico de objetivos debe ser ponderado en cada región, de tal forma que el "estado" que se desea alcanzar en una región resulta en una especie de función lineal convexa del conjunto de objetivos. Esto es como se dijo, una función importante contenida en el diseño de una estrategia nacional de desarrollo regional.

Evaluar entonces el estado de "desarrollo regional" no es otra cosa que medir –de la manera más objetiva posible– el comportamiento en relación a cada uno de los objetivos anteriores. Es lo que se intenta hacer a continuación:

#### i) *Crecimiento económico*

De acuerdo a cifras oficiales, el Gasto del Producto Geográfico Bruto del país sumó (en miles de pesos de 1977) 290.554.223 miles de pesos en 1974 y se elevó (también en moneda de 1977) a 329.154.802 miles de pesos en 1982. Ambas cifras revelan un incremento total del 13.0% en el período equivalente a una tasa anual media de 1.63%. El concepto análogo en la región –siempre expresado en moneda de 1977– sumó 27.452.000 miles de pesos en 1974 y 31.687.000 miles de pesos en 1982.<sup>4</sup> Esta ganancia revela un aumento real de 15% en el período, equivalente a una tasa media anual igual a 1.88%. En otras palabras, la tasa de incremento de la tasa de crecimiento del PGB regional entre 1974 y 1982 fue igual a 1.02 veces el incremento del PGB del país en su conjunto.

Cabe hacer notar que este coeficiente que compara los porcentajes de cambio de ambos Productos Geográficos mostró valores superiores en casi cualquier corte temporal hecho a partir de 1974. En efecto, entre 1970 y 1974 su valor llegó a 1.38; entre 1974 y 1978 fue igual a 1.03 y entre 1978 y 1980 fue igual a 1.08.

4. Cifras del Banco Central y ODEPLAN.

En consecuencia, si bien a partir de por lo menos 1970, el producto regional crece ligeramente más que el producto del país, cabe señalar: i) la reducida diferencia a favor de la región, poco concordante con la prioridad de la región a nivel nacional y; ii) la clara reducción observable en este indicador.

En términos del Gasto per cápita del Producto Geográfico Bruto la región muestra una situación más favorable puesto que a partir de 1960 la tasa de crecimiento de la población regional ha sido inferior a la tasa nacional.<sup>5</sup> De todas formas, cabe señalar que en 1982 el Gasto del Producto Geográfico Bruto per cápita en la región sumó 21 miles de pesos (en moneda de 1977) cifra que ubica a la VIII Región en el décimo lugar cuando se comparan todas las regiones.

En definitiva, es magro el resultado obtenido en términos de crecimiento económico.

Si se intenta una explicación de este parco resultado atendiendo a los "factores condicionantes" del crecimiento económico, tal como fueron planteados más atrás, pueden adelantarse hipótesis como las siguientes:

a) Parece no haber dudas en el sentido de que esta región cuenta con una amplia y diversificada base de recursos naturales y con una población nada de despreciable tanto en cantidad como en calidad. Si ello es efectivamente así cabría preguntar si se están explotando conveniente y racionalmente los recursos regionales o si alternativamente, hay ahí una limitación para el crecimiento. En este sentido resulta de interés reproducir el juicio de "líderes de opinión" consultados en un trabajo efectuado por el CED.<sup>6</sup> Un 77.3% de los encuestados opinó que los recursos naturales (forestales, pesqueros, mineros y agrícolas) de la región están o "regularmente aprovechados" o "mal aprovechados".

b) Como es obvio, el crecimiento económico regional es una función directa del monto de recursos propios o captados por la región. Con la precaución que corresponde al manejar cifras de inversión, pero acudiendo siempre

5. Entre 1960 y 1970 la tasa regional fue de 1.69 y la nacional de 2.13; entre 1970 y 1980 la tasa regional fue de 1.11 y la nacional de 1.71 y entre 1980 y 1982 ambas tasas fueron 1.35 y 1.71 respectivamente. Fuente: INE *Compendio Estadístico 1982*.

6. Alarcón, G. (1983). *La percepción de la comunidad regional sobre el desarrollo de la región* (mimeografiado), Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

**Distribución porcentual del FNDR invertido efectivamente en cada región**

Región	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I	15.96	14.85	9.43	8.55	13.12	8.13	7.74
II	7.96	6.94	7.14	6.05	7.30	7.84	4.39
III	6.94	7.96	9.05	6.15	5.73	5.55	5.87
IV	6.62	4.88	8.86	7.29	5.96	7.74	7.10
V	7.26	7.66	4.98	6.50	4.60	3.59	5.63
VI	4.32	7.25	6.31	6.21	5.43	8.14	4.77
VII	6.66	8.23	6.87	7.31	5.74	5.06	6.71
VIII	6.04	6.37	7.31	6.70	5.53	6.63	3.63
IX	6.03	4.99	6.26	7.92	6.99	7.42	9.36
X	9.25	8.41	10.31	13.63	14.72	13.41	20.71
XI	9.29	9.90	11.57	9.52	10.82	12.82	9.75
XII	12.46	11.07	9.17	11.20	11.33	11.98	10.87
R.M.	1.21	1.49	2.74	2.97	2.73	1.69	3.47
Total Invert.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: García, B. (1985), *El financiamiento del desarrollo regional: análisis del comportamiento del FNDR entre los años 1976 y 1982* (tesis de grado), Universidad Católica de Valparaíso.

a información oficial<sup>7</sup> puede señalarse lo siguiente: en 1965 la inversión real del sector público hecha en la VIII Región representó un 14.7% del total; en 1970 este indicador subió a un 19.7% para bajar a un 12.7% en 1975 y bajar todavía a un 8.34% en 1981.

El Cuadro superior muestra el porcentaje (efectivamente invertido) del Fondo Nacional de Desarrollo Regional correspondiente a esta región entre 1976 y 1982.

Como puede apreciarse de la cifras expuestas, el FNDR tampoco muestra un uso de sus recursos congruente con la prioridad nacional de la región. A título de información complementaria puede agregarse que el gasto fiscal

7. Inversión pública 1965 y 1970: *Indicadores Regionales* ODEPLAN. Inversión pública 1975: *Programas Ministeriales*. Inversión pública 1981: ODEPLAN.

total en la región del Bío-Bío ha descendido desde una proporción del 3.55% del total en 1976 a sólo un 1.24% en 1982.<sup>8</sup>

c) El impacto regional de la política macroeconómica parece haber actuado en los últimos años en desmedro del potencial de crecimiento de la VIII Región.

Como ha sido discutido en otras oportunidades, la política fiscal -aún atendiendo las serias limitaciones de las cifras debido al régimen político unitario y al sistema económico centralizado de Chile- ha significado un notorio desbalance regional entre los conceptos de ingresos y gastos fiscales.

En efecto, entre 1979 y 1982 los ingresos fiscales captados en la región han oscilado en torno al 6.0% del total nacional en tanto que los gastos fiscales en la región oscilan en torno al 2.3%. En relación a la carga tributaria regional, en 1979 ésta ha sido estimada en un 14.0%, lo que ubica a la región en un cuarto lugar con respecto a este indicador. Cabe agregar -siempre en referencia al año 1979- que si se desease una política fiscal neutra en esta región y si se desease simultáneamente utilizar el FNDR para lograr este objetivo, el aporte del FNDR sólo a esta región debería haber sido igual a 2.07 veces su monto total.<sup>9</sup>

Desde ningún punto de vista podría sostenerse, en consecuencia, que la política fiscal ha operado a favor del crecimiento regional.

Por otro lado, una investigación reciente<sup>10</sup> muestra el considerable impacto que sobre la actividad industrial de la región tuvo la política de comercio externo y rebaja de aranceles puesta en práctica a partir de mediados de los setenta.

La Región del Bío-Bío tenía en 1974, 37.916 personas ocupadas en el estrato industrial con ocupación superior a 50 personas, cifra que en 1980 se reduce a 28.316 personas, con una disminución absoluta de 9.600 empleos equivalentes a un 25.3% del monto inicial.

La caída de ocupación industrial en la VIII Región en las ramas que experimentaron un efecto de desustitución de importaciones alcanzó en términos netos a 8.078 personas, equivalente a un 84.1% de la pérdida total de em-

8. García, B. (1985), *op. cit.*

9. Boisier, S. (1982), *op. cit.*

10. Boisier, S. e I. Silva (1985), "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", *Revista EURE*, Nº 34, Universidad Católica de Chile, Santiago.

pleos industriales regionales.

Si se consideran sólo las ramas en las cuales el efecto desustitución por sí sólo es capaz de explicar a lo menos el 50% de la variación en el Valor Bruto de Producción entre 1974 y 1980, el porcentaje anterior se reduce a un 68% en la VIII Región.

Si el mismo ejercicio se lleva al extremo de considerar sólo las ramas industriales en las cuales el efecto desustitución sobre-explica la variación del VBP (ramas 321, 352, 354, 361 y 385), la pérdida de empleo en la VIII Región alcanza a 3.364 personas, esto es, un 35% del total.

Parece permisible concluir entonces que la rebaja arancelaria expresada parcialmente por el efecto desustitución afectó fuertemente a la Región del Bío-Bío.

La VIII Región tenía en 1974 una ocupación en ramas con efecto desustitución, 19.877 ocupaciones, un 52.4% del empleo total; en las ramas para las cuales el efecto desustitución explica la totalidad o más de la variación en el VBP la VIII Región concentraba un 20.4 por ciento del empleo total.

Por otro lado, la VIII Región estaba claramente especializada en tres de las seis ramas (353, 354 y 361) con efectos desustitución superiores al 100%. Curiosamente sin embargo, un análisis rama por rama muestra que en la VIII Región las pérdidas absolutas más importantes se producen en una rama en la cual la región no estaba especializada en forma clara (rama 321 con una disminución de 2.818 empleos) y en una rama en la cual se produjo un efecto positivo de sustitución de importaciones (rama 371 con una disminución de 2.003 empleos) con una fuerte especialización regional.

La región pierde una cantidad significativa de empleos en: i) ramas que desde el punto de vista del VBP se comportan positivamente en el período, con sustitución de importaciones y con aumento de exportaciones y con disminución en la demanda interna (371); ii) ramas que tienen un comportamiento negativo en términos del VBP, con fuerte desustitución de importaciones, con aumento de exportaciones y también, en un caso con aumento en la demanda interna (321) y con disminución de ella en otro (351).

La región sufrió pues el efecto combinado de la rebaja arancelaria y de procesos más específicos como lo es el impacto derivado del escaso nivel de inversión en el período (caso de la rama 371).

Los cuadros siguientes resumen los comentarios anteriores.

d) En contraposición a algunos de los elementos recién anotados, la Re-

gión del Bío-Bío parece gozar de un buen nivel de articulación con la economía nacional y de una buena inserción en el mercado internacional vía la exportación de productos silvícolas y pesqueros.

## ii) *Sustentabilidad del crecimiento.*

La sustentabilidad del crecimiento económico tiene que ver, como ya fue anotado, con la permanencia a largo plazo del ritmo de crecimiento mediante el paulatino reemplazo de recursos no renovables y renovables y mediante la creciente diversificación de la estructura económica. La pregunta pertinente entonces es, desde el punto de vista del desarrollo regional, la siguiente: ¿está adquiriendo la región una mayor sustentabilidad de su crecimiento a largo plazo o no? Intentar responder a esta pregunta lleva a examinar aspectos como los señalados a continuación:

### Variaciones de ocupación industrial por regiones (Gran industria)

Región	Variación absoluta ocupación industrial 1974-1980	Contribución relativa a la variación nacional de ocupación	
		Aumento	Disminución
I	4.019		7.62
II	4.175	66.92	
III	488	7.82	
IV	561	8.99	
V	-11.424		21.65
VI	134	2.15	
VII	461	7.39	
VIII	9.600		18.19
IX	2		00.00
X	1.842		3.49
XI	-82		0.16
XII	420	6.73	
R.M.	-25.796		48.89
Aumento Total	6.239		
Dismin. Total	-52.765		
Neto País	-46.526	100.0	100.0

Cuadro 12: Efecto de sustitución, especialización y variación ocupacional 1974-1980

Rama	E. Desust.	Región Valparaíso				Región Bío-Bío			
		%	Q <sub>L</sub>	Ocup./74	ΔOcup.	%	Q <sub>L</sub>	Ocup./74	ΔOcup.
353	-4.780.6	4.385*	1.248	-297	23.8	2.547*	917	-117	12.8
352	-702.9	0.640	766	+318		0.034	51	+7	13.7
321	-281.7	0.763	3.272	-942	28.8	0.985	5.344	-2.818	52.7
354	-137.8	2.220*	71	-7	9.9	4.945	209	-200	100.0
361	-110.3	-	0	0	-	3.269*	1.222	-229	18.7
385	-107.0	-	0	0	-	-	0	0	-
381	-99.3	0.518	994	-503	50.6	0.622	1.511	-212	14.0
382	-82.0	0.152	254	-254	100.0	0.838	1.775	-1.329	74.9
322	-74.4	1.097*	1.133	-997	88.0	-	0	+50	-
314	-58.6	6.585*	1.192	-259	21.7	-	0	0	-
384	-57.3	1.538*	2.754	-1.469	53.3	0.224	508	-508	100.0
362	-54.1	-	0	0	-	1.545*	868	-470	54.1
351	-48.1	2.751*	2.262	-1.745	77.0	1.287*	1.338	-728	54.4
324	-25.6	0.088	88	-24	27.3	0.481	608	+25	4.1
355	-21.4	-	0	0	-	-	0	0	-
341	-18.4	0.254	218	+118		3.406*	3.691	-1.076	29.2
369	-11.1	2.308	1.740	-1.224	70.3	0.795	758	-341	45.0
313	-5.6	5.991*	1.111	-293	26.4	0.582	776	-173	22.3
332	-3.1	0.295	86	-86	100.0	0.136	50	-50	100.0
323	-2.4	0.435	124	-124	100.0	0.721	260	+91	35.0
				-7.788					-8.078

\* Ramas con Q<sub>L</sub> > 1.

La captación y uso del excedente económico regional sólo puede –sin mediar una investigación particularizada– ser analizada en relación exclusiva al sector público. Como se sabe, el sector público se apropia del excedente económico regional vía la recaudación tributaria y a través de las utilidades de las empresas públicas localizadas en la región. Ya se hicieron los comentarios apropiados en relación a la cuestión de los ingresos fiscales; debe agregarse a ello que el aporte relativo de la región a los ingresos *tributarios* totales en 1979 supera en un 3.3% al aporte relativo a los ingresos fiscales. Igualmente ya fue señalado que el gasto fiscal en la región representa sólo un 2.3% del total en el mismo año. Tal diferencia entre ambas cifras indica a las claras una actitud conservadora de parte del sector público en relación a la reinversión regional del excedente.

Con referencia a las utilidades de las empresas regionales del sector público no es posible –dado el limitado alcance de este trabajo– presentar cifras al respecto. Lo único posible de señalar es que efectivamente en los últimos años el sector de empresas públicas ha estado incrementando sus utilidades, al punto que el "Superávit de operación de las empresas públicas" se calcula en 199.0 miles de millones de pesos en 1984 y se proyecta a 329.7 miles de millones de pesos para 1985, llegando a representar un 12.6% del PGB.<sup>11</sup> No es posible entregar una estimación regional.

Recientes informaciones de prensa muestran que en el primer semestre de 1985 varias de las empresas del sector público que obtuvieron elevadas ganancias operacionales están localizadas o tienen operaciones importantes en la VIII Región, tales como: ENDESA, Cía. de Teléfonos, CAP, PETROX, ENTEL, IANSA y ENACAR entre otras.<sup>12</sup>

Cuánto de estas ganancias operacionales corresponde a utilidad neta y qué proporción de ella es reinvertida en la región, constituye por el momento una pregunta abierta.

En relación al sector privado no es posible en esta oportunidad presentar cifras, pero sí es posible afirmar que una elevada proporción de las empresas más importantes de la región son propiedad de capital extra-regional (nacional y transnacional) de manera tal que es lícito suponer un fuerte traslado

11. GEMINES, *Análisis de la coyuntura económica*, Nº 55, abril de 1985, Santiago de Chile. Obsérvese que el concepto de "superávit" es diferente del concepto de "utilidad".

12. *El Mercurio*, 11-09-85, Santiago de Chile.

por establecimientos regionales a sus casas matrices. Si se observa la nómina de empresas socias de CIDERE (Corporación Industrial para el Desarrollo Regional del Bío-Bío) resulta sencillo corroborar la afirmación anterior.

- La paulatina diversificación de la estructura económica regional es un proceso importante en relación a la sustentación a largo plazo del crecimiento en cuanto tal diversificación hace, por un lado, menos sensible a la economía regional a fluctuaciones cíclicas de demanda y por otro, articula más estrechamente la economía regional en términos intersectoriales generándose así fuerzas endógenas de crecimiento.

Sin duda que en los últimos años la economía regional ha mostrado cambios significativos, como por ejemplo, se ilustra en el comentario siguiente:

"Por otra parte, si analizamos la estructura del producto regional, esto es el aporte de cada uno de los sectores económicos a su generación, podemos apreciar cambios de importancia entre la estructura actual y la existente en el año 1970. Estos cambios se han originado, por una parte, en la evolución experimentada por la economía regional como consecuencia de las políticas globales y sectoriales que se han implementado en el país en los últimos doce años y las respuestas de las empresas localizadas en la región ante ellas, por el papel jugado por el sector público, por acción u omisión, en el ámbito regional y, por otra, por las potencialidades de los recursos con que cuenta la región y que han podido ser desarrollados en el contexto de estas políticas y del papel jugado por el sector público.

"El año 1970, el sector silvoagropecuario contribuía con un 15% a la generación del producto regional; el sector industrial con un 32.4%; el sector minería con un 3.2%; el sector construcción con un 6%; el sector transporte con un 4.2% y el sector comercio con un 13.8%. El año 1980, la silvoagricultura había bajado su aporte al producto regional a un 11.1%, la industria a un 26.2%, la minería a un 1.8% y el sector construcción a 5.2%. El único sector productor de bienes que aumentó su participación fue el sector pesca que subió de un 0.7% a un 1.5% entre los años señalados. Por otro lado, subieron su participación los sectores de comercio y servicios. El comercio aumentó a un 17.8%, el transporte a un 4.9%. El resto de los servicios subieron de un 23.5% en 1970 a un 28.1% en 1980." (Sanhueza: 1983.)

Tales cambios pueden ser formalmente sintetizados mediante el concepto de "coeficiente de especialización regional", un índice que mide el grado de similitud entre la estructura intersectorial de la economía regional y la correspondiente estructura intersectorial nacional. Cuanto más semejante resulten ambas, mayor es el grado de *diversificación* de la economía regional. Calculado dicho coeficiente de especialización para la VIII Región, en 1974 resulta en un valor de 0.1916 y calculado igual indicador para el año 1982 arroja un valor de 0.2084. *Tales resultados indican un aumento en la especialización regional o una disminución en la diversificación de la estructura económica regional.*<sup>13</sup>

-La preservación del stock de recursos naturales renovables y un continuo proceso de búsqueda y reemplazo de recursos no renovables constituye otro elemento que contribuye a configurar la sustentabilidad del crecimiento.

Se pueden aportar cifras referentes a la reforestación y en consecuencia a la preservación del recurso silvícola de la región. Entre 1979 y 1982 en la región se ha reforestado un promedio anual de 33.516 hás., representando ello, también como promedio, un 47% del total nacional. Estas cifras revelan en principio una situación muy positiva.<sup>14</sup>

No se dispone por el momento de antecedentes con respecto a otros sectores, con excepción tal vez del importante esfuerzo hecho por CIDERE en el campo de la sustitución de fuentes energéticas de uso industrial.

### iii) *Equilibrio espacial de la región*

Una forma de examinar este punto consiste en observar las tendencias espaciales del sistema regional de centros urbanos. Al respecto, en la Región del Bío-Bío se aprecia un menor crecimiento entre 1940 y 1980 de la ciudad principal (Concepción) que el crecimiento observado en el resto de las ciudades de la región.

De acuerdo a cifras del Instituto Geográfico Militar<sup>15</sup> el coeficiente de

13. Detalles acerca del concepto y su cálculo se pueden encontrar en Boisier, S. (1979), "Técnicas de análisis regional con información limitada", *Cuaderno N° 27*, ILPES, Santiago de Chile.

14. Si bien los efectos ecológicos a largo plazo del tipo de reforestación son discutibles.

15. Instituto Geográfico Militar (1983), *Geografía de Chile. Población y sistema nacional de asentamientos urbanos*, Santiago de Chile.

Coefficiente de crecimiento	1940-1952	1952-1960	1960-1970	1970-1980
Ciudad principal	1.3995	1.2329	1.2034	1.1157
Otras ciudades	1.3536	1.4463	1.3307	1.3548

Fuente: IGM.

crecimiento de la población de Concepción y el coeficiente de crecimiento de la población del resto de las ciudades regionales se han comportado de la manera mostrada a continuación:

Consecuentemente, la tasa anual de primatización ha bajado persistentemente en la VIII Región, desde un valor de 7.1 por mil en el período 1940-1952 a un valor de 2.1 por mil en el período 1970-1980.

Estos resultados son ratificados en el siguiente comentario de Sanhueza:

"El proceso de urbanización, considerando las ciudades principales de más de 20.000 habitantes, ratifica lo enunciado más arriba. En la Región estas ciudades entre 1960-82 experimentaron la evolución poblacional que sigue:

"De las cifras anteriores se constata que son estas ciudades las que impulsaron con mayor medida el proceso de urbanización, destacándose en términos relativos San Carlos que casi duplica su población con un incremento del 94.6%, Curanilahue con un 83.5%, Concepción Metropolitano con un 75.5% y Tomé con un 50.2%. Siendo, por cierto, Concepción

	1960	1982	Incremento %
Chillán	67.771	120.903	81.1
San Carlos	13.598	26.455	94.6
Concepción (*)			
Metropolitano	284.433	499.239	75.5
Tomé	26.942	40.455	50.2
Lota-Coronel	101.080	116.862	15.6
Curanilahue	13.599	24.957	83.5
Los Angeles	35.511	74.446	106.6

(\*) Incluye a las áreas urbanas de las comunas de Concepción, Talcahuano y Penco.

Metropolitano el que destaca, en términos absolutos, con un incremento de 214.806 habitantes entre los años 1960 y 1982." (Sanhueza: 1984.)

De manera que, desde el punto de vista del sistema urbano-regional, esta región, conjuntamente con las Regiones IV, V y XI, conforma el grupo de regiones en las cuales se observa una disminución de la primacía y en consecuencia, una mejor distribución espacial de la población.

Tentativamente también puede afirmarse que la distribución inter-provincial del PGB regional debería mostrar una tendencia a un mejoramiento en términos de su reparto espacial. Como se señala en un informe:

"Aunque no existe información disponible sobre la distribución provincial del producto regional en la década de los años setenta, existen antecedentes que permiten suponer que ha existido una variación perceptible en relación a la década anterior. En efecto, en el sector industrial que, como sabemos, representa casi un tercio del producto regional, ha disminuido la concentración en la Provincia de Concepción, a causa, fundamentalmente, del importante aumento en la participación de la Provincia de Arauco (producción de celulosa y madera) y en menor grado de la Provincia de Bío-Bío. Si suponemos que los demás sectores continuarán con una participación provincial similar a la señalada para la década de los años sesenta, podemos concluir que en el año 1980 la distribución provincial del producto regional mostrará, en relación a la década anterior, una ligera disminución de la Provincia de Concepción, un aumento importante de la Provincia de Arauco y aumentos menores de Ñuble y Bío-Bío." (INECON: 1979.)

#### *iv) Autonomía regional*

Este es sin duda un punto altamente controversial. Una mayor autonomía regional, es decir, una mayor capacidad para optar autónomamente por estilos propios de desarrollo y por su ejecución en términos de políticas públicas debería ser considerada tal vez como el elemento más importante dentro del concepto de desarrollo regional.

Se pueden señalar dos procedimientos complementarios para lograr una

mayor autonomía. Uno de ellos –indirecto– consiste en maximizar la capacidad de la región para "intervenir en su entorno paramétrico decisional",<sup>16</sup> es decir, potenciar al máximo la capacidad de la región para influir en las decisiones que afectan su desarrollo y que son tomadas por agentes sociales exógenos a la región (gobierno central, grandes empresas, etc.). Adoptar un procedimiento de esta naturaleza es optar por una modalidad de planificación (regional) esencialmente participativa y al mismo tiempo altamente politizada y tecnificada, a través de lo que se ha denominado como "planificación negociada". Otro procedimiento –más directo y complementario– consiste simplemente en poner en práctica un esquema de descentralización política territorial.

¿Tiene hoy día la región una mayor capacidad para influir en las decisiones, por ejemplo, de política económica nacional? La respuesta es taxativamente negativa por varias razones.

En primer lugar, el procedimiento de "planificación negociada" se basa en la posibilidad de establecer una concertación social regional, que subordine los conflictos particulares (de clase, sectoriales, etc.) a un proyecto reivindicatorio común para la región. Aquí se presenta una paradoja interesante porque si bien es teóricamente correcto afirmar que la concertación se facilita igualmente en un marco democrático, no es menos cierto que un gobierno no democrático puede –aun contra su voluntad– estimular la concertación por la vía de un generalizado rechazo a su gestión. Aunque situaciones tales no han sido por lo menos públicamente conocidas en esta región, debe tenerse presente que sí se han presentado en otras regiones del país, precisamente más al sur de la VIII Región.

En tercer lugar, la planificación negociada presupone una autoridad política regional suficientemente legitimada e independiente cuanto sea posible del Poder Ejecutivo Nacional. Esta condición, de por sí difícil de alcanzar en un sistema político unitario, es todavía más difícil en las condiciones excepcionales bajo las cuales ha vivido el país durante dos tercios del período acá comentado.

En consecuencia, el antiguo Intendente Provincial y la Reunión Regional de Intendentes<sup>17</sup> tenían posiblemente mayor capacidad de negociación con

16. Boisier, S. (1982), *op. cit.*

17. Mecanismo establecido en la Octava Región durante el Gobierno de Frei.

los poderes centrales que lo que puede observarse hoy día.

En relación a la descentralización propiamente tal, no cabe duda que a lo largo de los últimos años se han impulsado cambios muy importantes, pero que deben ser cuidadosamente calificados.

En el discurso, los cambios introducidos a partir de 1973 son considerables: regionalización con rango constitucional, establecimiento de una autoridad política regional, establecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, desconcentración de la administración pública a través de los SEREMI, creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, establecimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en el Ministerio del Interior, consolidación de las SERPLAC en todas las regiones, intertos para regionalizar el presupuesto público, etc.

No obstante la intencionalidad, hoy día se tiene conciencia que la realidad camina por una vía distinta, como lo plantean diferentes especialistas y representantes de sectores sociales.

Por ejemplo, el Fiscal de la Contraloría General de la República anota:

"Creemos que no pueden desconocerse los avances significativos ya logrados: la consolidación de un sistema jurídico, susceptible de mejoramiento, pero que constituye un basamento sólido para la regionalización; la creación de una conciencia, tanto a nivel central como en las regiones, sobre el deber y necesidad de regionalizarse; la desconcentración, con progresos y retrocesos y con muchas variantes, según los sectores de la Administración Pública; la radicación de recursos técnicos, especialmente en el ámbito de la planificación, aunque insuficientes aún, en las regiones; la ampliación notable de las potestades decisorias de los niveles regional y comunal; el manejo de los Presupuestos Regionales, la realización de múltiples obras y acciones con cargo a los Presupuestos Regionales, etc.

"De otro lado, se detectan fallas evidentes: la escasa y a veces nula participación de la comunidad; la excesiva rotativa de autoridades regionales, provinciales y comunales; el desconocimiento de atribuciones y capacidades regionales por parte de autoridades centrales; la carencia de estímulos adecuados para incentivar la actividad económica en las regiones; los retrocesos que se han producido en algunos sectores en materia de descentralización; la falta de carrera funcionaria como factor pertur-

bador de la regionalización; la supresión, a veces indiscriminada, de servicios que existían en provincias y comunas, etc." (Aylwin: 1985.)

Un destacado constitucionalista afirma por su lado:

"La síntesis del sistema de gobierno y administraciones regionales aplicada por el Gobierno Militar se contiene en las siguientes líneas del manifiesto del general Pinochet: 'En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones'.

"Describiendo el sistema, el aludido manifiesto, al referirse al gobierno regional, provincial y comunal, dice: 'Se establece un sistema jerárquico de autoridades y organismos en cuyo vértice regional superior se encuentra el intendente regional, autoridad dotada de suficientes atribuciones para dirigir y administrar la región, con la asesoría de un consejo regional de desarrollo, organismo de participación regional en el proceso de desarrollo socioeconómico, y de una secretaría regional de planificación y coordinación, organismo técnico que colabora con ambos. Lo siguen los gobernadores provinciales, que representan el intendente regional, y por esto al Supremo Gobierno, en la nueva división territorial y administrativa (...) Dichos gobernadores también son asistidos por un comité técnico asesor que colabora con su gestión, y en la base del sistema se encuentran las municipalidades, a cargo de un alcalde que es asesorado por un consejo comunal de desarrollo y una secretaria comunal de planificación, organismo de participación y estudio, respectivamente. Se establece así un sistema que reconoce niveles que garanticen eficiencia y responsabilidad en el ejercicio del poder, permite la participación organizada de la comunidad en cada nivel y facilita la planificación y administración precisa del sistema.

"De los antecedentes expuestos se deduce que el *modelo de descentralización* del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autori-

zación previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores". (Cumplido: 1983.)

En el caso chileno será necesario pasar de una descentralización meramente administrativa (desconcentración), importante avance con respecto a la centralización histórica de todos modos, a una descentralización política. Para ello habrá que dotar a las regiones de potestad legislativa sobre un conjunto de *competencias* regionales de orden diverso. Al carecer actualmente de potestad legislativa las regiones son simples entidades territoriales administrativas y no entidades territoriales políticamente descentralizadas. Naturalmente la organización de las regiones como entidades políticamente descentralizadas dentro de un Estado unitario plantea considerables problemas constitucionales y de administración, desde el reparto de competencias entre el Estado y las regiones hasta la naturaleza de los órganos políticos y administrativos por crearse en cada región.

Asimismo y como es sabido, los empresarios de diversos sectores se han transformado en agudos críticos del proceso de descentralización y en 1984 fue un propio miembro de la Junta de Gobierno el que se lamentó –a través de la prensa– del estancamiento de dicho proceso.

Esto no puede resultar extraño si se piensa que posiblemente el Gobierno ha llegado al límite de la contradicción entre un proyecto de descentralización que, quierase o no, debe estar profundamente inserto en un sistema democrático y su propio accionar político.

#### v) *Inclusión social*

Como se señaló, el concepto de inclusión social, otro importante componente de la idea de desarrollo, se refiere tanto al reparto inter-personal del resultado del proceso económico como a la participación de la población en procesos políticos.

La situación con respecto a este asunto es meridianamente clara. No hay participación por la simple razón de no haberse establecido legalmente el sistema regional de participación (COREDES y CODECOS) y porque no está en el espíritu del régimen estimular, por lo menos por ahora, tal participación.

En cuanto a la distribución intra-regional del ingreso no se cuenta con información directa sobre ello, pero antecedentes indirectos permiten hipotetizar una situación muy deplorable.

La Región del Bío-Bío se cuenta entre las regiones con las mayores tasas medias de desempleo (junto a la IV y V Región). El cuadro siguiente, extraído de una investigación reciente (Cortez: 1985), da cuenta de esta situación.

No resulta extraño entonces que en la citada encuesta efectuada por el CED el problema principal planteado por los entrevistados fue, casi en su totalidad, el de la cesantía, indicando que su causa se deriva de una mala política económica que ha provocado la descapitalización del sector productivo.

La situación descrita permite deducir, desde el punto de vista del ingreso, que debe haberse producido un fuerte deterioro en su distribución. Ello es así porque además de la baja producida por las altas tasas de desempleo y subempleo, las rentas provenientes de la Fuerza de Trabajo en los sectores de servicios personales y otros, son menores que las que se generan en la industria.

Otro asunto asociado con el concepto de inclusión social es el que dice relación con el "tejido social", es decir, con el conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que proveen el escenario formal para la micro-participación social. Al respecto, el INE informa que en 1983 existían 12.475 *organizaciones comunitarias* en el país,<sup>18</sup> en tanto que su número alcanzaba a 1.322 en la región (y, por ejemplo, a 2.163 en la V Región). Para tener una idea de la cobertura relativa de ellos, puede observarse que a nivel nacional a cada organización correspondía una población de 869 personas. En la Octava Región en cambio por cada 1.147 habitantes existe una organización y en la Región de Valparaíso por cada 557 habitantes, también<sup>19</sup>.

Mención aparte merece una organización no gubernamental de la región, como lo es la Corporación para el Desarrollo Industrial del Bío-Bío (CIDERRE). Esta organización –*sui-generis*– puesto que no es frecuente la asociación de grandes empresas tras la búsqueda de formas de desarrollo socialmente más aceptables, ha tenido un éxito considerable en lo que constituye su cam-

18. Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Deportivos, Centros Culturales, Centros Juveniles y otros.

19. INE, *Compendio Estadístico 1984*, Santiago de Chile.

## Tasas medias de desempleo regional 1975-1984 (Porcentajes)

Regiones	Años	
	1975-1984 (Con PEM)	1975-1984 (Con PEM y POJH)
I	18.8	19.9
II	17.5	19.1
III	17.5	18.9
IV	22.3	23.2
V	21.4	22.8
VI	15.7	16.3
VII	17.0	17.6
VIII	20.2	21.2
IX	18.1	18.6
X	19.6	20.6
XI	17.7	19.5
XII	13.0	14.0
R.M.	16.3	18.4
País	<u>18.0</u>	<u>19.4</u>
País Regional	19.2	20.1

Fuente: INE, *Encuesta Nacional del Empleo e Informes Estadísticos Trimestrales*.

po de operación: la identificación y puesta en marcha de pequeños proyectos, altamente imaginativos desde el punto de vista tecnológico y con una considerable capacidad de absorción de mano de obra y, lo que puede resultar como una curiosidad, financieramente exitosos.

En relación al gasto fiscal en sectores sociales –otro factor condicionante de la inclusión social– hacia fines de la década de los setenta se observa lo siguiente: un gasto fiscal per cápita en Educación superior en la región en relación al promedio nacional, igual en Salud y notoriamente inferior (en la región) en Vivienda.<sup>20</sup>

Finalmente, el sindicalismo regional es, comparativamente bastante extendido y poderoso en la región, producto en parte del peso tradicional de las actividades mineras e industriales en la economía regional. También las organizaciones empresariales son importantes.

20. Boisier, S. (1982), *op. cit.*

vi) *Protección del medio ambiente y de los recursos*

Se hizo una mención anterior en relación al recurso forestal, si bien este objetivo específico apunta a cuestiones más generales.

No hay duda que la preocupación colectiva, académica y oficial por las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la "calidad de vida", se ha incrementado notoriamente en los últimos años, pero curiosamente, la VIII Región parece haberse marginado de esta corriente.

Desde el punto de vista oficial, es comprensible que la preocupación se haya centrado en la Región Metropolitana. Sin embargo, llama la atención que en el medio académico, éste sea un tema más explorado en universidades pertenecientes a otras regiones (Universidad de Talca, Universidad de La Serena, Universidad de Antofagasta, etc.) que en los institutos académicos de la VIII Región.

Nuevamente recurriendo a la encuesta de opinión del CED es interesante señalar que los opinantes no perciben que la actividad universitaria de la región (principalmente en cuanto se refiere a las carreras profesionales ofrecidas) diga relación clara con los recursos de la región. Puede ser un problema de falta de información adecuada, pero de todos modos se trata de una opinión que llama la atención precisamente en este contexto.

En todo caso, este punto requiere de investigaciones adicionales.

¿Cómo sintetizar finalmente los comentarios precedentes? El cuadro siguiente representa un intento de ello. Naturalmente que un cuadro de tal naturaleza contiene elementos subjetivos inescapables y por tanto, legítimamente sujetos a controversia. Debe eso sí entenderse que las ponderaciones atribuidas a diferentes objetivos tienen un carácter relativo. Por ejemplo, es obvio que el crecimiento económico es un objetivo intrínsecamente importante, pero en esta región tendría una importancia relativa menor que, por ejemplo, la importancia que habría que atribuirle a la cuestión de la autonomía regional.

A la luz de estos antecedentes habría que aceptar que *veinte años de políticas regionales no han logrado provocar el desarrollo de la región*, por lo menos en el sentido en que este término ha sido utilizado en este trabajo. Este resultado no puede ser sorprendente y en realidad el intento de objetivización acá realizado sólo confirma lo que el sentido común hubiese permitido argumentar. Sería en verdad un hecho enteramente anómalo que una región de la im-

**Síntesis del desarrollo de la región del Bío-Bío**

Objetivo	Ponderación	Resultado observado
Crecimiento económico	Baja	Moderado
Sustentabilidad del Crecimiento	Mediana	Regular
Equilibrio espacial	Baja	Adecuado
Autonomía regional	Alta	Insuficiente
Inclusión social	Alta	Retroceso
Protección del medio	Mediana	Sin antecedentes

portancia de la Región del Bío-Bío se hubiese desarrollado, en el marco más global de una sociedad que ha involucionado en casi todos los aspectos que dicen relación con un proceso de desarrollo bien entendido.

De los múltiples sub-períodos que pueden identificarse a lo largo de estos veinte años, el más rescatable desde el punto de vista de los intereses de la región parece ser el período inicial, 1966-1970, en el que por lo menos se lograron importantes avances económicos.<sup>21</sup>

La sección siguiente intenta develar las razones de este modesto resultado del desarrollo de la región.

**Una posible interpretación del resultado**

Hay dos vertientes explicativas que –valederas en otras situaciones– deben ser descartadas desde el inicio en el caso de la Región del Bío-Bío.

Una de ellas, muy socorrida en los exámenes críticos de experiencias de planificación, alude directamente a la falta de voluntad política (por parte del Estado) para ejecutar los cambios propuestos por la planificación. Como se verá más adelante, con altos y bajos, no ha faltado la voluntad política para impulsar procesos de cambio en esta región; esto es particularmente cierto en relación a la Administración Frei.

21. Véase al respecto la evaluación bianual 1966-1967 preparada por la Oficina Regional de Planificación, ORPIAN: *Evaluación de los años 1966 y 1967*, Concepción, 1968.

La segunda vertiente aludida hace referencia a la funcionalidad o disfuncionalidad del desarrollo de esta región en relación a la dinámica y a la lógica de expansión funcional y territorial del sistema económico (del sistema capitalista chileno) y de sus particulares estilos asumidos en la época contemporánea. Esta es una vertiente explicativa de considerable valor en inúmeros casos de desarrollo regional frustrado, pero no parece aceptable en el caso de la Región del Bío-Bío,<sup>22</sup> región que por sus características y complejidad estructural ya alcanzada, resulta ser precisamente la región más funcional a una expansión territorial de un sistema económico como el chileno.

La explicación que se intenta acá apunta a otro tipo de consideraciones y comienza por cuestionar *técnicamente* las propuestas de planificación formuladas para esta región.

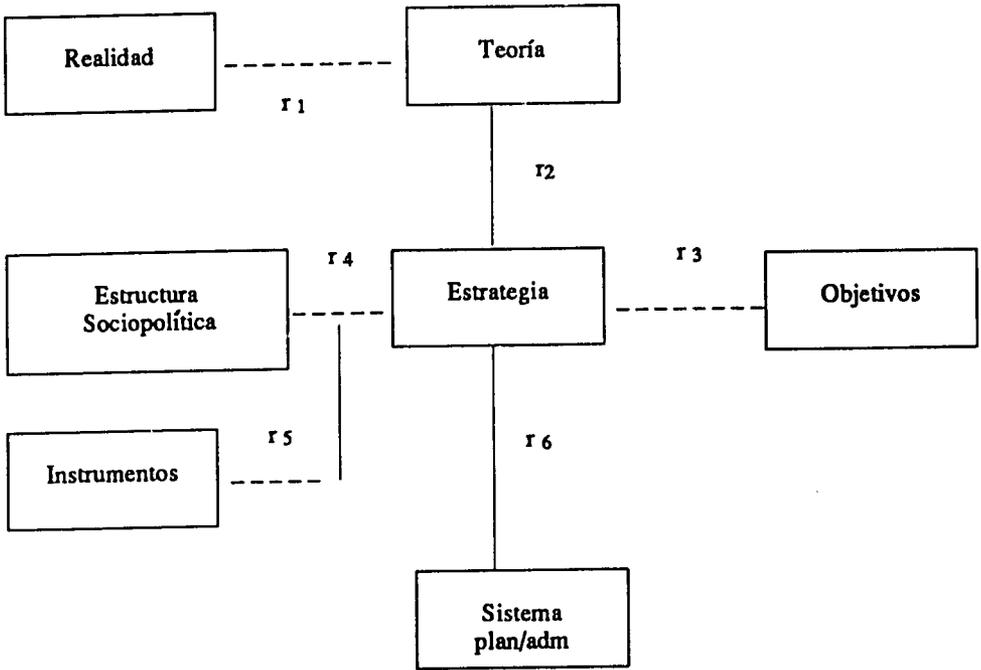
Toda estrategia de desarrollo y en consecuencia toda estrategia de desarrollo regional que sea considerada como algo más que un listado de buenos propósitos, debe cumplir con ciertas condiciones vinculadas a su trasfondo teórico, a su correspondencia con la realidad y a su capacidad normativa. Esto mismo es colocado con mayor precisión en el comentario siguiente:

"El examen propuesto implica prestar atención a tres aspectos básicos: 1) la racionalidad teórica de la estrategia, que puede ser descrita como la relación entre los objetivos, la estrategia y su base teórica; 2) la factibilidad de su ejecución que comprende dos condiciones: la probabilidad de que los objetivos sean políticamente aceptables y que las acciones previstas sean operacionalmente factibles; 3) la capacidad de orientación derivada de la estrategia en lo que concierne a las actividades de cada institución involucrada y a la coordinación de las acciones de todas ellas o de sub-conjuntos específicos.

"El gráfico resume la serie de relaciones implícitas en los tres tipos de interacciones mencionadas.

"En el gráfico se identifican seis relaciones cruciales. La primera (r1) es específica que la teoría en la cual se sustenta la estrategia debe ser una interpretación válida de la realidad y por tanto se denomina relación de va-

22. Entre otros trabajos en que se examina en profundidad esta cuestión véase el de de Mattos (1984): *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, II.PES, CPRD-D/68, Santiago de Chile, y Boisier, S. (1982), *op. cit.*



lidez; la segunda (r2) implica la necesidad de coherencia entre estrategia y teoría (relación de consistencia); la tercera (r3) –la eficacia– implica que en el marco de la teoría es posible demostrar que los objetivos pueden ser alcanzados por la aplicación de la estrategia; la cuarta y quinta (r4) y (r5) son dos relaciones de factibilidad (política y operacional), es decir que la estrategia puede ser aceptada y además aplicada en el marco institucional; y la sexta relación (r6) implica que la estrategia es suficiente y eficaz para orientar la acción de las instituciones vinculadas, identificando sin ambigüedad el papel o tipo de objetivo que cada una debería cumplir.

"Así pues se concibe una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como

una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas." (Helmsing y Uribe-Echevarría: 1981.)

Si se aplica este esquema analítico a las estrategias propuestas para la Región del Bío-Bío pueden formularse las siguientes afirmaciones:

No se conoce que las formulaciones estratégicas hayan tenido como respaldo una *teoría* (relación de consistencia) que constituya a su vez una *interpretación válida de la realidad* de la VIII Región (relación de validez) en el marco del sistema económico nacional y es dudosa la capacidad de tales estrategias para orientar la acción de las instituciones del sector público y privado (relación de suficiencia).

Es cierto por otro lado que las estrategias de desarrollo regional han buscado respaldo teórico *normativo* en la discutida teoría de los polos de crecimiento, que, como ya fuese señalado por Paelinck en los inicios de la década de los sesenta, sólo puede ser considerada como una *teoría condicional del crecimiento económico* regional.<sup>23</sup> Obsérvese desde ya que se trataría de una fundamentación teórica que se refiere sólo a una parte del fenómeno del desarrollo regional (el crecimiento económico) y que su condicionalidad deja abierta la interrogante acerca de la correspondencia entre "lo que debe ser" (localizar una actividad motriz y esperar la generación de ciertos efectos) y "lo que es", es decir, un cuerpo teórico *positivo* capaz de explicar por qué la región es lo que es y no otra cosa en un determinado momento.

En otras palabras, ha faltado y falta una interpretación coherente y ligada a las particularidades del medio nacional capaz no sólo de responder por el nivel diferenciado de desarrollo de las regiones en Chile, sino capaz además de indicar la dirección de la acción pública y privada necesaria para gatillar procesos de desarrollo integral y no sólo de crecimiento económico. No se trata por cierto de abogar por una teoría "local" del desarrollo regional, pero parece claro que una gran parte del arsenal teórico disponible es, a lo menos, insuficiente dada la parcialidad de su enfoque.

Cuando se reflexiona sobre el fenómeno del desarrollo regional a largo plazo y se buscan factores con real capacidad de explicar la existencia o la falta de dicho proceso, pueden adelantarse hipótesis como las siguientes:

23. De todas formas no es una elección equivocada porque si en algún tipo de región la estrategia derivada de tal teoría tiene posibilidades de dar resultados es precisamente en regiones como la del Bío-Bío.

– *el crecimiento económico* regional parece depender en primer término de la cuantía de recursos (naturales) poseída por una región y del monto de recursos nacionales (financieros) que la región puede captar mediante diversos mecanismos;

– *el crecimiento económico* regional también parece depender estrechamente del impacto sobre la región del cuadro global de la política económica, que en algunos casos puede ser un elemento que se suma al efecto derivado del monto de recursos en tanto que en otros puede jugar en sentido inverso, llegando a anular el efecto crecimiento de la inversión de recursos;

– *el desarrollo regional* (como fenómeno cualitativamente distinto del crecimiento) parece estar más ligado a fuerzas endógenas de la región que se asocian a cuestiones tales como: i) el incremento paulatino de la capacidad de decisión propia de la región (lo que a su turno depende de su estructura política, de su clase política, de su tecnocracia, de la posibilidad de reemplazar la confrontación social por la concertación en torno a proyectos políticos regionales, etc.); ii) el logro de la sustentabilidad del crecimiento, que se vincula con las formas de apropiación y de inversión local del excedente en busca de una creciente diversificación productiva y del reemplazo de recursos no renovables (estando ello a su vez asociado al contenido regional de la política fiscal, a la existencia de un empresariado regional y a la propia capacidad de negociación regional); iii) a crecientes niveles de inclusión social, tanto en términos de reparto del ingreso como en términos de participación (política) de la población (cuestión que a su vez depende de complejos elementos sociales e institucionales tanto formales como informales) y, finalmente; iv) a una actitud colectiva de preservación del medio ambiente y de los recursos en general. No resulta pretencioso señalar entonces que el desarrollo regional tiene mucho que ver con la capacidad de "organización social" de las regiones.<sup>24</sup>

24. Boisier, S. (1982), Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno Nº 29, IL-PES, Santiago de Chile.

A la luz de la presentación anterior, la planificación regional puede ser entendida como una actividad que contiene y se expresa simultáneamente en tres funciones: primero, una función de *asignación*, asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos entre las regiones, incluyendo el diseño de los mecanismos de transferencia; segundo, una función de *compensación* asociada al análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre las regiones (algunas de ellas) del cuadro de la política económica tanto macro como sectorial y; tercero, una función de *activación* asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación del crecimiento en desarrollo y que configurarán, en definitiva, la comunidad regional organizada.

#### Hipótesis causales del desarrollo regional y atributos de la planificación regional

		HIPOTESIS CAUSALES		
		RECURSOS NATURALES	POLITICA ECONOMICA	ORGANIZACION SOCIAL
PLANIFICACION REGIONAL	FUNCION	ASIGNACION	COMPENSACION	ACTIVACION
	DIMENSION	ECONOMICA	POLITICA	SOCIAL
	CONDUCCION	CENTRALIZADA	DESCONCENTRADA	DESCENTRALIZADA
	ORIGEN	EXOGENO	EXOGENO	ENDOGENO
	SUJETO	ESTADO	ESTADO	REGION

Es importante agregar que la primera de estas funciones es por cierto de naturaleza económica, en buena medida exógena a la región y considerablemente centralizada en su manejo; la segunda función es de naturaleza política principalmente, también exógena a la región y desconcentrada desde el punto de vista de su ejecución; por último, la tercera función es de naturaleza sociológica, endógena a la región y descentralizada por completo. En síntesis, este "modelo" de planificación regional tiende a destacar el papel diferenciado pero complementario de los dos más importantes actores del desarrollo regional: el Estado por un lado, en su doble papel de agente directo como formulador de políticas explícitas de crecimiento regional e indirecto como formulador y ejecutor del cuadro de política económica nacional, y la región por otro, no ya como simple configuración geográfica, sino como comunidad organizada, locacionalmente específica y dotada de un sentimiento colectivo de pertenencia regional.

Todo este conjunto de planteamientos se resume en el Cuadro de la página anterior.

De los planteamientos anteriores se pueden extraer conclusiones como las siguientes:

En primer lugar, la región aparece hasta ahora en la peor de las versiones de la regionalización: como una mera construcción geográfica sobre la cual en los últimos años se ha tratado de imponer una estructura incompleta de administración. No se encuentra ninguna alusión siquiera a la cuestión mucho más trascendental de la "sociedad regional", o de la región como *sujeto* de desarrollo. Como acertadamente se anota en el varias veces citado estudio del CED:

"Generalmente los estudios sobre desarrollo regional presentan un contenido que se agota en el análisis de los aspectos productivos, espaciales y sectoriales. Sin embargo, el desarrollo tiene que ver también con otro tipo de ingredientes que dicen relación con materias culturales, liderazgo social y político e identidad regional. Estos elementos pueden ser decisivos para el éxito o el fracaso de los programas de desarrollo sectorial que se implementen y, por lo tanto, deben ser considerados con la importancia que merecen.

"Entre otros antecedentes, que pudiéramos denominar no tradicionales en los estudios sobre desarrollo regional, está el grado de percepción de

la comunidad regional de la realidad y perspectivas de su propia región. Aunque pudiera parecer obvio que cada uno de los habitantes de la región debiera conocer más o menos en profundidad la realidad donde desarrolla su trabajo y su existencia, no olvidemos que el espacio territorial que llamamos región tiene una población y una superficie suficientemente grandes como para hacer dificultoso este conocimiento. Por lo tanto, son los líderes de opinión y los medios de comunicación social los que contribuyen, en gran medida, a formar la imagen que de su región tienen los integrantes de la comunidad." (Alarcón: 1983.)

Esta percepción regional de pertenencia colectiva es requisito básico para la conformación de una "conciencia regional" (Balbontín: 1985). Sin esta conciencia colectiva no puede gestarse una sociedad regional y sin ésta, la región no puede abandonar la categoría de "objeto" de planificación y no puede, en definitiva, aspirar a un desarrollo regional si se admite que el paso desde situaciones de crecimiento económico a situaciones más complejas de desarrollo es, ante todo, una responsabilidad y una tarea de la propia región, y no del Estado solamente.

En segundo lugar y como corolario de lo anterior, las estrategias de la Región del Bío-Bío muestran un solo actor del desarrollo regional: el Estado. Peor todavía, el Estado aparece solamente en su papel de agente directo como formulador de políticas regionales y no en el doble papel anotado en páginas anteriores.

En parte esto puede atribuirse al importante papel como *empresario* que el Estado tuvo en la región a partir de los inicios de la década de los cuarenta, responsable por lo demás de buena parte del progreso de la región, siendo ello posible porque por lo menos hasta mediados de la década de los setenta, *existió la voluntad política* de estimular el crecimiento preferencial de la VIII Región.

Es muy posible que un estudio técnico mostrase que algunas importantes decisiones estatales de localización de grandes proyectos en la región no fuesen del todo convenientes, pero ellas se llevaron a la práctica porque la elevada prioridad, implícita o explícita, conferida a esta región, tuvo un efectivo respaldo político, hoy día tal vez diluido en el marco de la retracción estatal. Este puede haber sido el caso de la Central El Abanico, de la Siderúrgica de Huachipato, de las plantas de azúcar de remolacha, de la petroquímica, etc.

En resumen, a la ausencia de un marco teórico adecuado desde el punto de vista de su capacidad para generar recomendaciones de política que abarquen tanto al Estado como a la sociedad civil regional, puede en principio atribuirse el modesto resultado de veinte años de políticas de desarrollo para la Región del Bío-Bío.

Para terminar es necesario agregar breves comentarios en torno a los problemas más evidentes que la región debe encarar para encontrar un sendero de desarrollo.

*Primer problema: la región debe aumentar su capacidad de captación de recursos nacionales.*

Es obvio recordar que el crecimiento económico regional (y en consecuencia en alguna medida también el desarrollo regional) depende fuertemente del monto de recursos nacionales (públicos y privados) que mediante diversos mecanismos son asignados a la región. Por supuesto que interesa no sólo la cantidad de recursos sino también la forma en que se emplean, es decir, la calidad de la inversión, aunque no debe entenderse este juicio como una deformación puramente economicista.

Como se comentó más atrás, la VIII Región ha estado captando una proporción de recursos nacionales (públicos y privados) considerablemente por abajo de lo que le correspondería en virtud de la prioridad nacional que se asigna a su desarrollo.

Recordando las cifras correspondientes a la inversión pública y al FNDR y teniendo en cuenta que en Chile los recursos propios de las regiones son inexistentes, la VIII Región cuenta hoy día con menos recursos (transferencias) que en el pasado.

En consecuencia, el primer problema anotado constituye un verdadero imperativo regional y por tanto es pertinente preguntar: ¿de qué depende la capacidad regional de captación de recursos?

La proporción de recursos asignados a una región depende en primera instancia de la voluntad y decisión política del gobierno central. Se trata de una decisión de naturaleza política porque si los recursos constituyen un dato, el entregar más recursos a una región conlleva la decisión de disminuirlos en otra(s), por lo menos en cada ejercicio presupuestario. Como esta decisión

afecta al conjunto de la sociedad, se trata de una decisión política, independientemente de cuán sólido sea su fundamento técnico.

En el caso de la VIII Región es perfectamente legítimo exigir al Gobierno tal decisión, puesto que sólo se estaría exigiendo que el Gobierno se atenga a sus propias prioridades en materia de desarrollo regional.

Por otro lado, los recursos asignados a una región dependen también de la capacidad de negociación que la región pueda exhibir en sus relaciones con el gobierno, con empresas públicas y con otros agentes económicos. También se trata acá de un factor de naturaleza política dado que toda negociación es por definición un proceso político. A su turno, la capacidad de negociación depende de complejos elementos políticos (estructura política regional, calidad de la clase política, etc.), sociales y por supuesto, técnicos. No se requiere de ninguna elaboración para sostener que todo proceso de negociación se inscribe más fácilmente en el marco de los sistemas políticos democráticos, de forma que desde tal punto de vista, la VIII Región ha dispuesto de muy escasos espacios de negociación en estos últimos años.

Finalmente, los recursos asignados a una región dependen de una cuestión meramente técnica (si es que existen las cuestiones "meramente técnicas") que se liga a la metodología de evaluación de proyectos utilizada.

No se hace cuestión de si la inversión pública, concretada en proyectos, debe ser cuidadosamente evaluada o no. Es obvio que debe serlo de manera rigurosa. El asunto es otro sin embargo.

Si los principales parámetros (precios sombra de la divisa, la mano de obra y el capital) utilizados en el proceso evaluatorio son parámetros nacionales (es decir, agregados, homogéneos y únicos) es muy difícil que los proyectos regionales puedan competir con iguales proyectos en la Región Metropolitana.

¿Por qué habría que valorar de igual manera un empleo generado en la Región Bío-Bío o un empleo generado en la Región Metropolitana *por un mismo proyecto*, si el desempleo se considera, por ejemplo, relativamente más importante en la VIII Región?

Si existen prioridades de desarrollo regional, como de hecho existen en el discurso, la evaluación de los proyectos debe necesariamente reflejar tales prioridades en *un sistema nacional de parámetros regionales*, lo que por lo demás se logra al utilizar los así llamados criterios sociales de evaluación.

Segundo problema: *La región debe construir una capacidad de análisis económico coyuntural.*

En las interpretaciones más modernas sobre el fenómeno del desarrollo regional se atribuye una importancia muy grande –como factor de crecimiento económico– al impacto regional de las políticas económicas nacionales, macroeconómicas o sectoriales. Cuando tales políticas producen impactos negativos sobre una región, ellos pueden anular y aun sobrepasar el efecto positivo de crecimiento provocado por ejemplo, por una generosa asignación de recursos. Se trata de un punto que sólo en años recientes comienza a ser investigado empíricamente, de manera que los antecedentes son relativamente escasos.

Cuando se analizó el comportamiento del crecimiento económico de la región, se mostró con claridad cómo las políticas macroeconómicas han operado más como freno que como estímulo al crecimiento regional. Particularmente ilustrativa es la situación referente a la política comercial y al uso de los aranceles y a su impacto sobre el empleo industrial regional.

Si situaciones como éstas y otras semejantes hubiesen podido ser previstas por la región (el instrumental económico está por cierto disponible) a través del trabajo de alguna suerte de instituto de estudios económicos regionales, sea del sector público, sea de las universidades, es evidente que la región habría estado en condiciones de defenderse mejor en este proceso, sea por la vía de la negociación con el gobierno, sea por otras vías. En verdad, no hay excusas para justificar la ausencia de un organismo de esta especie en una región que cuenta con una infraestructura académica de primer nivel, con asociaciones empresariales que facilitarían el acceso a la información y con un aparato técnico de planificación que, desde luego, debiera cumplir tareas más importantes.

Sobre todo en el contexto político y económico actual, con un estatus relativamente jibarizado para la planificación, el papel de una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación debería centrarse en el análisis (coyuntural y estructural) de la forma de inserción de la región en el cuadro de la política económica nacional, de manera de proveer de información oportuna a los agentes económicos y por encima de todo, proveyendo una base técnica a los procesos de negociación política entre la región y el gobierno central.

Tercer problema: *La región debe autoconstruirse a sí misma.*

¿La Región del Bío-Bío, constituye realmente una región desde un punto de vista sociológico o es sólo un trazado geográfico para fines administrativos?

¿En qué medida, esta región puede ser asociada a una descripción como la siguiente, extraída de un documento de las Naciones Unidas?

"Aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. Por vivir en un área dada las gentes desarrollan una concepción de sí mismas, adquiriendo un sentido de vinculación y pertenencia común, se identifican ellas mismas con los intereses de dicha área y responden a varios símbolos materiales y espirituales que expresan tales intereses y sentido de pertenencia común. Esta conciencia regional puede convertirse en parte significativa de la vida de la población y acrecentarse al estímulo de conflictos o competencias con otras regiones. Y en cierto momento llega a constituir una filosofía y un movimiento social. Se le llama *regionalismo*." (UNRISD: 1968.)

La Provincia y la ciudad de Concepción, contestatarias por excelencia del poder central, se ajustan en buena medida a la descripción anterior, pero, ¿puede decirse lo mismo del resto de las provincias?

Si se acepta una de las tesis aquí planteadas, en el sentido de ser el desarrollo regional una tarea compartida y concertada entre el Estado y la Región (como matriz geo-social y como actor social), ello requiere una sociedad concientizada, solidaria y movilizadora. Es difícil pensar que en Chile existan sociedades regionales con esta plenitud de atributos (con la posible excepción de Chiloé) debido principalmente al centralismo borbónico histórico del país, que ahogó, en las oportunidades debidas, todo intento de gestación de un "poder regional". Esto hace por supuesto, mucho más difícil el logro del desarrollo regional, porque pone esta cuestión en el centro mismo del arreglo político e institucional entre el Estado y la sociedad civil, en el centro del "contrato social" chileno.

Estos son, brevemente enunciados, tres problemas básicos que una región como la Región del Bío-Bío debe enfrentar como asunto previo a la formulación más adecuada de estrategias, planes y proyectos de desarrollo regional.

## Bibliografía

- Alarcón, G. (1983) *La percepción de la comunidad regional sobre el desarrollo de la región* (mimeografiado), Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Alwyn, A. (1985) "Antecedentes, realidad actual y proyección del proceso de regionalización", *Revista EURE*, Nº 34, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Balbontín, I. (1985) "Lecciones de la experiencia chilena: la importancia democrática de lo regional", *Revista EURE*, Nº 34, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1979) *Técnicas de análisis regional con información limitada*, Cuademo Nº 27, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1982) *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Cuademo Nº 29, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. e I. Silva (1985) "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", *Revista EURE*, Nº 34, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA (1976) *Chile hacia un nuevo destino*, Santiago de Chile.
- Cortez, F. (1985) *Desempleo regional: Chile 1975-1984*, Tesis de Grado, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Cumplido, F. (1983) "La estructura institucional del modelo de descentralización", CED, *Documento de Trabajo Nº 3*, Santiago de Chile.
- de Mattos, C. (1984) *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, ILPES, Documento CPRD-D/68, Santiago de Chile.
- El Mercurio 11.09.85, Santiago de Chile, Cuerpo B (Economía y Negocios).
- García, B. (1985) *El financiamiento del desarrollo regional: análisis del comportamiento del FNDR entre los años 1976 y 1982*, Tesis de Grado, Universidad Católica de Valparaíso.
- GEMINES *Análisis de la coyuntura económica*, Nº 55, abril, 1985.
- Helmsing, B. y F. Uribe-Echevarría (1981), "La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?" en S. Boisier et. al. (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Ediciones ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- INE *Compendio Estadístico 1984*, Santiago de Chile.

INECON, Ingenieros y Economistas Consultores Ltda. (1979) *Análisis y planificación de la infraestructura MOP en la VIII Región*, Santiago de Chile.

Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (1968) *Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales*, Santiago de Chile.

Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (1978) "La planificación regional en Chile" en ILPES: *Boletín de Planificación*, Nº 6, Año 2, Santiago de Chile.

ORPLAN Bío-Bío (1968) *Evaluación de los años 1966 y 1967*, Concepción.

Sanhueza, B. (1983) *El desarrollo de la Región del Bío-Bío entre los años 1970-1982 y sus perspectivas*, CED, Documento interno Nº 50 (mimeografiado), Santiago de Chile.

Sanhueza, B. (1984) *Región del Bío-Bío. El desarrollo en la década de los setenta y sus perspectivas*, Corporación de Estudios Regionales, Concepción.

UNRISD (1968) *Informe final del Grupo de Trabajo sobre Sociología del Desarrollo Regional*, Ginebra.

#### 4. Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual (Reflexiones acerca de la región del Bío-Bío)

¿Cuál será la geografía resultante de las fuerzas que expresan la reorganización del capital y de aquéllas desatadas por la revolución científica y tecnológica? ¿Cuál será el escenario internacional resultante y qué sucederá con el paisaje hasta hoy conocido al interior de los países? ¿Será posible que la geografía del Siglo XXI describa un "mundo de regiones sin países" como podría ser la imagen de la Europa post 1992? O a la inversa, ¿será que nos encaminamos a un "mundo de países sin regiones" al prevalecer las tendencias transnacionalizadoras y homogeneizantes de los dos procesos matrices? ¿Será posible la coexistencia de ambos "mundos"? Y en ese caso, ¿cuáles serían las nuevas formas de articulación entre ellos? Tales son varias de las preguntas que sugieren la velocidad, intensidad y difusión de los cambios que experimenta la sociedad contemporánea, tanto al Oeste como al Este de la línea de división ideológica, sin que nadie parezca tener respuestas claras y seguras, ni los intelectuales ni, menos aún, los políticos. Lo más probable es que el mundo siga siendo un mosaico de situaciones, con segmentos del globo constituyendo espacios supra-nacionales, en los que la competencia entre países es reemplazada por macro-concertaciones políticas y económicas (CEE, OTAN, Proyecto Eureka, etc.) *que estimulan simultáneamente la competencia entre regiones*

*al interior de tales espacios* y con segmentos caracterizados por la supervivencia formal de los Estados nacionales, *barrida su heterogeneidad interna por la hegemonía de la homogeneidad* de productos, servicios, técnicas, información y sistemas decisionales. Definitivamente, lo que hoy llamamos Tercer Mundo mostrará un paisaje mucho más parecido a la segunda alternativa que a la primera de las anotadas en el párrafo anterior.

Cuán nítidas o cuán tenues serán las líneas demarcatorias al interior de los países en el "mundo de los países sin regiones" es algo que dependerá principalmente de la intensidad de las *fuerzas reactivas locales*, o sea, de los movimientos autónomos o inducidos que buscan reafirmar la singularidad de lo local, lo innovativo de las respuestas locales, y que buscan, sobre todo, aumentar *el grado de endogeneidad del desarrollo regional*.

Como se indica en este trabajo, la endogeneidad regional se refiere al plano de las decisiones de política, pero también al de la *propiedad de los activos*, al plano científico y, como es obvio, al plano de la cultura.

La investigación realizada –que en cualquier caso es sólo preliminar– se refiere a la Región del Bío-Bío, la más industrializada de Chile después de la Región Metropolitana y privilegia un aspecto del concepto de endogeneidad del desarrollo regional: *la propiedad del capital* en el sector industrial, ya que se considera que la proporción de dicho capital que es controlado internamente constituye un indicio importante de la capacidad de la región para generar un proceso de desarrollo regional endógeno.

Esto no sólo constituye un tema de interés teórico. En el contexto político de la transición a la democracia actual en Chile, la investigación constituye una llamada de atención a quienes piensan que la descentralización política regional (un punto importante en el proyecto político nacional de dicha transición) está atada exclusivamente al plano constitucional y legislativo, es decir, al plano de lo político por excelencia. Transferir poder político a un conjunto futuro de gobiernos regionales será un paso importante para avanzar en el terreno de la descentralización, pero tales gobiernos podrían ver considerablemente reducido su espacio de maniobra en materia de política económica si gran parte de la propiedad del capital instalado en las regiones es controlado por agentes foráneos.

Como en toda investigación, en ésta es posible distinguir dimensiones ideológicas, teóricas y prácticas, de carácter utilitario. Este trabajo apuesta por el *desarrollo regional endógeno* (que, dicho sea de paso, no puede ser con-

fundido con cualquier anticuada idea de autarquía) y ello constituye una opción ideológica, ya que no se podría entender el concepto de *endogeneidad* si no se le asocia con el concepto más concreto de la descentralización política (como una de las dimensiones de la endogeneidad) y, por lo tanto, si no se le sitúa en el terreno de las relaciones y articulaciones entre el Estado y la sociedad civil. Desde el punto de vista teórico, la investigación centra el análisis precisamente en la relación de la endogeneidad y la propiedad del capital, así como en el papel de un *actor* básico del desarrollo regional: *el empresario regional* en su escenario propio, *la empresa regional*. En relación a esto, la investigación se ha propuesto superar la simple definición jurídica de empresa regional reemplazándola por una definición *funcionalista*, que presta más atención a *la estrategia de comportamiento* de la empresa (su funcionalidad con los objetivos del desarrollo de una región) que a la residencia de los propietarios.

Ya se indicó que la investigación insiste en la necesidad de estimular un incremento en la proporción del capital regionalmente controlado por la Región del Bío-Bío. Apenas se discuten acá instrumentos de política que podrían contribuir a ello, principalmente a través de sistemas mixtos de propiedad y control<sup>1</sup>.

### En torno a la endogeneidad del desarrollo regional

La idea de *región* como un espacio que es simultáneamente *sub-nacional* y *supra-local* (se emplea el término "local" como equivalente a localidad y no necesariamente a "comunal" o "municipal") está asociada a un campo de fuerzas en el que se entremezclan –con intensidad variable– fuerzas exógenas y endógenas que juegan en la misma dirección (sea empujando, sea frenando el desarrollo regional) o en direcciones opuestas. En cualquier caso, la falta de desarrollo, el subdesarrollo relativo o el desarrollo de una región son considerados como resultado de la operación de tales fuerzas.

Hace veinte años atrás, Hilhorst señalaba que el planificador regional

1. Esta investigación es la primera de esta especie que se hace en Chile, hasta donde llega el conocimiento de sus autores, pero no reclama una originalidad más allá de lo justo. Desde luego, se ha utilizado sin reservas la metodología y la información elaborada por Rozas y Marín (1989) en su investigación sobre la conformación de los grupos económicos recientes en Chile.

apenas encuentra una pierna de apoyo cuando asesora en materias relativas a la planificación del desarrollo regional. Las discusiones acerca de qué es una región no habían concluido entonces y existía escaso consenso en relación a las fuerzas que operaban "detrás" del desarrollo regional (Hilhorst: 1971). Los veinte años transcurridos han sido testigos de un avance conceptual considerable en materia de desarrollo regional, aunque no se podría afirmar que la práctica social se haya movido con igual velocidad e intensidad, pues aún en 1980 el propio Hilhorst planteaba la definición del concepto de región como una de las "cuestiones no resueltas en el pensamiento sobre desarrollo regional" (Hilhorst: 1980).

El concepto de región no constituye un tema de discusión importante hoy día, habiéndose cerrado ya un importante círculo histórico, que ha devuelto al concepto su acepción original, esto es, la de un espacio definido más por su contenido sociológico (identidad) y político (poder) que por su entorno, superficie y otros atributos meramente geográficos. Es decir, interesa hoy mucho más el *contenido* que el *contenedor*, lo cual hace posible, además, trabajar con una concepción "más flexible" (y "políticamente más viable") de región, del desarrollo regional y de la planificación regional.

De esta forma, una *región* –para los efectos de la planificación del desarrollo regional– es cualquier territorio continuo en el que resulta factible una práctica de planificación *multisectorial* que representa un vector horizontal en el que sea posible reconocer –con una ponderación variable en cada caso– componentes de planificación económica, técnica, social, política, espacial, ambiental, etc. (Boisier: 1982) o, como lo expresa Weitz, "en el que resulte factible una planificación concebida como una *función cruzada*" (Weitz: 1973). El "tamaño" de una región, por tanto, no se define *a priori*, sino que es una variable dependiente, siendo la complejidad estructural de un territorio la que señala el tamaño mínimo a partir del cual es lícito emplear el concepto de región.

Asimismo, las interpretaciones acerca del fenómeno del desarrollo regional han evolucionado acentuando el énfasis en el *resultado* del fenómeno, es decir, anteponiendo la noción de *desarrollo* a la más limitada de *crecimiento*, siguiendo así una tendencia bien clara en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo.

En los últimos años, especialistas de diferente origen cultural han resalado la creciente complejidad y amplitud del concepto de desarrollo regional.

Isard, por ejemplo, señalaba en 1975 el componente de "aumento" o "incrementalismo" de cosas materiales e inmateriales que acompaña a la idea de "desarrollo" (Isard: 1975), mientras Hilhorst, en 1979 definía el desarrollo regional como:

"... el proceso de remover las restricciones económicas, institucionales y físicas para que los grupos regionales realicen su potencial humano, es decir, el proceso mediante el cual los diversos grupos regionales llegan a tener un mayor número de opciones viables a su disposición". (Hilhorst: 1981.)

Boisier, en un trabajo conjunto con V. Silva, señala igualmente que:

"El desarrollo regional (...) se concibe, primero, como parte integrante de una concepción nacional del desarrollo del sistema de regiones y, segundo, como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente *de la región, de la comunidad regional* como un todo y *de cada persona en ella*. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición *necesaria* del desarrollo de la región. Por eso puede afirmarse que el desarrollo de una región que, por cierto, presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, implica *necesariamente*:

a) *un creciente proceso de autonomía decisional* por parte de la región, que posibilite (...) la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ello.

b) *una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente* económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional ...

c) *un proceso creciente de inclusión social*, entendiendo por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de instituciones que viabilicen la participación de la población ...

d) *una creciente conciencia ecológica* y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos,

que preserve el medio regional;

e) *una creciente sincronía* inter-sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional". (Boisier S. y V. Silva: 1989).

Es importante resaltar dentro de esta concepción, la idea implícita de *endogeneidad* del desarrollo regional, lo que implica no sólo la descentralización política, sino también una significativa presencia de *propiedad regional* de los medios de producción. Asimismo, la endogeneidad se refiere a la reducción de la posibilidad de establecer relaciones *estables* de dominación entre regiones y resalta como un atributo del concepto de desarrollo regional, casi definitorio: *la endogeneidad del desarrollo regional* (si bien se admite la exogeneidad del crecimiento económico).

En este sentido, también Stöhr señala que:

"El desarrollo 'desde abajo' requiere (...) la creación de impulsos dinámicos de desarrollo dentro de las áreas menos desarrolladas (...) requiere la creación de factores endógenos de cambio a fin de aumentar la equidad y la dinámica del desarrollo (...) En consecuencia, el desarrollo 'desde abajo' requeriría que la mayor parte de cualquier excedente (generado a través de la especialización productiva en un área) fuese invertido en la región con el propósito de diversificar la economía regional". (Stöhr: 1981.)

Las concepciones más recientes sobre el desarrollo regional (que se manifiestan cada vez más como "contracorrientes") otorgan, pues, una importancia particular a la *voluntad comunitaria o voluntad social* como base de la endogeneidad y sustentabilidad del desarrollo regional. En la línea de razonamiento en la cual el desarrollo es producto de esa voluntad, un concepto clave es también el de *self-reliance*, que tampoco es sinónimo de autarquía o autosuficiencia, sino que, como afirma el Informe Hammar skjöld, es la "definición autónoma de estilos de desarrollo y de vida" que tratan de estimular la creatividad conduciendo a la mejor utilización de los factores de producción, disminuyendo la vulnerabilidad y la dependencia, de tal forma que las sociedades cuenten más con sus propias fuerzas, confíen en sí mismas y tengan medios para tener un desarrollo digno. Esta idea de *self-reliance* se aplica

tanto a nivel local (de comunidad) como nacional e internacional, siendo claro el componente valorativo en tal definición.

En suma, la "endogeneidad" del desarrollo regional se da, al menos, en cuatro planos. Primero, en el *plano político*, en el cual se la identifica con una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en cuanto a los diferentes estilos de desarrollo y en relación al uso de los instrumentos correspondientes (capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo). Segundo, en el *plano económico*, refiriéndose aquí a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente por parte de empresas y empresarios regionales, a fin de diversificar la economía regional y darle sustentabilidad en el largo plazo. Tercero, en el *plano científico*, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios *impulsos tecnológicos* de cambio, capaces de provocar modificaciones *cualitativas* en el mismo. Y cuarto, en el *plano cultural*, vinculada a la idea general de la autoidentificación o identidad regional.

La tercera acepción citada de la endogeneidad se confunde con la idea de los "núcleos endógenos de innovación tecnológica" (Fajnzylber: 1983), lo que en el lenguaje actual de los regionalistas coincide con la idea de los "complejos territoriales de innovación" (Stöhr: 1986), "nuevos centros de crecimiento" (Scott y Storper: 1987), "tecnopolos" (varios autores), "centros de servicios empresariales" (Bianchi *et.alii.*; 1987), etc.

De esta manera, el escenario *endógeno* del desarrollo regional es ocupado por tres tipos de actores, instituciones y relaciones: *los dirigentes políticos* junto al aparato de gobierno y la administración regional, así como los procesos que operan en ellos; *los empresarios y las empresas "regionales"* y sus articulaciones hacia adentro y hacia afuera de la región; y *los científicos y técnicos* así como las instituciones de investigación científica y tecnológica de la región y sus ligazones con los otros dos tipos de instituciones o actores. En definitiva, la endogeneidad del desarrollo regional está estrechamente asociada a la interacción y *sinergia regional*, más que a factores individuales. La cultura, traducida como identidad regional, se presenta como un velo envolvente que articula a los actores.

### **El empresariado regional: ¿un actor en retirada?**

La conducta empresarial se supone caracterizada por la aceptación de ries-

gos, por una actividad enérgica e instrumentalmente novedosa, por la responsabilidad individual, por la satisfacción personal como medida del logro y por una capacidad organizacional y planificadora de largo plazo. En las teorías más actuales (Flores: 1989) se agregan asimismo las habilidades "conversacionales" y de coordinación del empresario moderno.

Lo que interesa en este contexto es el individuo que, dotado de tales características, las utiliza para combinar, organizar y coordinar insumos y factores productivos con miras a obtener un producto o servicio que significa en lo principal, pero no exclusivamente, una ganancia material. O sea, nos interesa básicamente *el empresario como agente de producción económica*.

A la hora de explicar las causas del surgimiento y conducta de los empresarios y su papel en el desarrollo capitalista, son conocidos -al menos- cuatro grandes enfoques teóricos. De un lado, las tempranas interpretaciones de Max Weber (Weber: 1958) relacionadas con la ética protestante y su incidencia positiva en el desarrollo capitalista en la Europa Occidental. En segundo lugar, la no menos conocida importancia dada por J. Schumpeter (Schumpeter: 1961) al "empresario innovador" capaz de asumir riesgos adicionales rompiendo con la conducta tradicional y enfrentándose con la oposición de su medio social. En tercer término, la aportación de E. Hagen, quien ha intentado ofrecer una teoría comprehensiva acerca del empresariado utilizando la psicología, sociología y antropología para explicar las motivaciones innovativas hacia el desarrollo económico por parte de determinadas élites, al sentir éstas que no son suficientemente valoradas en el conjunto social (Hagen: 1962).

Por último, a efectos de este trabajo, el enfoque más interesante es el de "la motivación de logro" formulado por David McClelland, quien sostiene que una sociedad con alta necesidad de logro o "urgencia por mejorar" (logro-n) produce un mayor número de empresarios dinámicos con mayores posibilidades de asumir responsabilidad personal por las decisiones; preferir decisiones que envuelven un grado moderado de riesgo; y demostrar interés en el resultado concreto de las decisiones (McClelland: 1961). La evidencia empírica sugiere que los individuos con un elevado "logro-n" tienden a ser atraídos a posiciones empresariales cuando la sociedad otorga prestigio a tales ocupaciones, siendo necesario advertir que el "logro-n" es de naturaleza psicológica y no material, no pudiendo ser confundido con la ganancia monetaria.

El empresario "regional" es, pues, un empresario que posee un "logro-n"

caracterizado entre otros elementos por su identidad territorial (regional). En otras palabras, el ethos del empresariado regional incluye un componente distinto de la racionalidad económica pura, *que es el de asociar su conducta empresarial al desarrollo o progreso de la región*. Por supuesto, el empresario regional no es ningún filántropo, sino un hombre de negocios cuya característica distintiva es que, *a igualdad de condiciones, prefiere hacer negocios en su región*. Analizada su conducta ex-post, se observa que el empresario "regional" sacrifica niveles potenciales de lucro en favor de su pertenencia regional.<sup>2</sup>

Si en América Latina se enumeran e identifican los "casos exitosos" de desarrollo regional, entendiendo por tales los que muestran una consolidación de regiones y ciudades que logran convertirse en verdaderos competidores de los centros tradicionales de acumulación, se comprueba que el "éxito" está en la mayoría de los casos asociado a la presencia de una clase empresarial local o a la presencia del Estado (empresas estatales) en algunos de ellos. Lo primero se verifica en casos como Monterrey y Guadalajara en México; Medellín y Cali en Colombia; Guayaquil en Ecuador; Arequipa en Perú; Mendoza en Argentina y, por supuesto, Sao Paulo en Brasil. Lo segundo es observable en Concepción en Chile y Córdoba en Argentina.<sup>3</sup>

El estudio de algunos de los casos mencionados pone de relieve otra característica notoria del empresariado "regional": *su transitoriedad temporal*. Es decir, se es empresario regional hasta el momento en que la propia expansión funcional y territorial logra la prevalencia absoluta de la racionalidad económica y la desaparición del "logro-n" asociado a un sentimiento de pertenencia, lealtad y adhesión regional. O sea, el empresario regional se transforma paulatinamente en empresario *nacional* y, eventualmente, en empresario *transnacional*. Este cambio se produce paralelamente con la disociación geográfica de las funciones (producción y administración) dentro de la empresa y/o con la adopción del modelo multi-planta, sea del tipo "cloning" o de otras formas más complejas. Comienza así a configurarse un modelo de fragmentación

2. Recientemente, un importante empresario maderero chileno señalaba: "Las empresas somos entes productores, el objetivo es tratar de ganar dinero, pero también tenemos dos puntos a analizar: uno es una responsabilidad social; en nuestro caso ocupamos 600 personas en una localidad pequeña en la cual somos muy importantes. Nosotros sentimos una responsabilidad local mucho más importante que si estuviéramos en Santiago, por ello sentimos que tenemos un deber para con la comunidad ..." (Zilic: 1989).

3. Naturalmente sólo se han señalado los casos más obvios y es evidente que más que situaciones excluyentes, en la práctica aparecen entremezcladas en mayor o menor grado las acciones públicas y privadas.

geográfica de funciones que *opera desde la periferia* y que resultará complementario al opuesto, más vinculado a la expansión de empresas *metropolitanas y transnacionales*, bien descrito en la literatura correspondiente (entre otros, Westaway: 1974).

Esta pérdida de "identidad" regional del empresario debe ser evaluada positivamente en una perspectiva dinámica y de largo plazo del desarrollo capitalista, ya que debe suponerse que el vacío dejado por la transformación de los empresarios "regionales" en empresarios nacionales o transnacionales es llenado paulatinamente por un empresariado regional emergente. Si ello no sucede así, se abre entonces un importante, complejo y desafiante campo para el diseño de políticas públicas, *que hoy día constituye uno de los principales temas dentro del área definida por la intersección de las políticas científica y tecnológica y de la política de desarrollo regional*. Experimentos que se han popularizado en los últimos años, como los "semilleros de empresas", "centros de servicios empresariales", "concursos" de empresas y empresarios, sociedades de capital-riesgo, organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas al sector productivo, servicios públicos de fomento a la pequeña y mediana empresa (PYMES), grupos de transferencia tecnológica, etc., son ejemplos de la necesidad de llenar esa área de intersección.

Aunque dirigido al *papel de las élites en el desarrollo local*, el estudio de J. Walton sobre Monterrey, Guadalajara, Medellín y Cali (Walton: 1977) sigue siendo un clásico. En el caso de Guadalajara, Walton encontró que casi la mitad de las mayores inversiones no eran controladas regionalmente, siendo *más notoria, sin embargo, la presencia de empresas de capitales de Monterrey y de Ciudad de México*. Mientras tanto, en Cali, la mayor parte de la industria instalada a partir de la Segunda Guerra Mundial era controlada por intereses externos. Los empresarios de Antioquia constituyen también un buen ejemplo del "modelo de expansión desde la periferia", al localizar subsidiarias o filiales en otras regiones, correspondiendo un papel importante en esta expansión a los grandes complejos industriales-financieros que extendieron sus operaciones y establecieron filiales como parte simultánea de la integración vertical, diversificación horizontal y diseminación geográfica de la producción.<sup>4</sup>

4. En 1978 se identificaron 24 conglomerados industriales-financieros, once de los cuales tenían su sede social en Medellín, representando más del 50% de los activos totales (Vellinga y Kruijt: 1983).

Como se detalla más adelante, en la Región del Bío-Bío, de 400 *establecimientos* industriales localizados en ella, un 10.8% tiene su sede administrativa en Santiago, lo cual no parece una cifra muy significativa, aunque al desagregar este promedio por estratos de tamaño se verifica que sólo un 2.3% de los establecimientos "pequeños y medianos" (hasta 50 empleados) tiene sede extra-regional, *en tanto que un 25.9% de los mayores establecimientos tiene su sede principal en Santiago.*

En el Perú se han hecho investigaciones que ponen de relieve el papel del empresariado regional y la diferencia –desde el punto de vista del desarrollo de las regiones– que deriva de la presencia de un "logro-n" de tipo regional. Los autores de un estudio comparativo entre Chimbote y Arequipa señalan:

"En los casos analizados hay una gran diferencia en el papel que juega la burguesía regional respecto al desarrollo de la región. Estas diferencias se explican en parte por los factores históricos ya mencionados. En Trujillo falta una vocación por parte del grupo de poder local: las grandes empresas industriales se manejan desde Lima. Los capitales generados a través de los "booms" pesqueros de Chimbote y transferidos a Trujillo por empresarios trujillanos, fueron invertidos mayormente en el sector de construcción y, en menor proporción, en la industria.

"En Arequipa surgió una burguesía dinámica y con vocación empresarial e industrial. El desarrollo de Arequipa se debe en gran parte a esta burguesía. El papel del Estado como empresario y promotor industrial, ha sido débil y no determinante en el desarrollo arequipeño. Puede afirmarse que Arequipa ha surgido a pesar del Estado, independientemente de los mecanismos de dominación que esta ciudad ejerce sobre las zonas rurales que la rodean e incluso sobre Puno y Cuzco". (Cabieses H. *et. al.*: 1980.)

Otro caso de interés es el estudio de Balán (Balán: 1978) sobre las burguesías argentinas de Tucumán y Mendoza (en relación a las industrias azucarera y vitivinícola, respectivamente), las cuales mediante alianzas políticas con el Estado lograron influenciar favorablemente a sus intereses la formulación de políticas económicas nacionales.

Por su parte, S. Holland, al referirse a los desequilibrios regionales en el

desarrollo capitalista de Escocia, hace mención al alto grado de dependencia existente respecto a las firmas transnacionales foráneas (Holland: 1976), mostrándose en ese trabajo situaciones muy similares a las que serán descritas más adelante en relación a la Región del Bío-Bío en Chile<sup>5</sup>. *Dicho estudio concluye llamando la atención acerca de las limitaciones que situaciones como ésta significan para cualquier gobierno regional que desee poner en práctica una política económica independiente o endógena.*

Por último, otro estudio sobre características relevantes del "empresario regional" es el elaborado por O. Molina, referido al empresariado de Mendoza, donde construye una tipología basada en la ideología y la conducta, señalándose que un 18.2% de los empresarios podía ser identificado como *moderno* (no tradicional y no individualista) y el 40.4% como *clásico* (tradicional e individualista) (Molina: 1972).

En resumen, cuando se intenta responder a la pregunta que sirve de título a este capítulo, se hace necesario levantar el "velo" de la concentración y del tamaño, que produce visiones deformadas. Las empresas "regionales" –ya se entienda este calificativo jurídica o estratégicamente– son numéricamente más que las empresas "no regionales", son de menor tamaño y su tasa de crecimiento vegetativo (nacimientos menos defunciones de empresas) es también mayor que la de las "no regionales".

## **Consideraciones sobre la propiedad del capital y el concepto de empresa regional**

### *1. Empresas en y empresas para la región*

Nos ocupamos ahora del papel de las empresas regionales en una *dinámica endógena del desarrollo regional* –tal como se ha definido anteriormente– y

5. Así, por ejemplo, sólo el 41% del empleo industrial escocés estaba bajo control regional; cuanto mayor era el tamaño de la empresa, mayor la posibilidad de un control externo; más de una cuarta parte del empleo industrial total se encontraba en *plantas filiales* de empresas controladas externamente; cerca de la mitad del empleo correspondía a sólo 110 empresas de gran tamaño; cuanto mayor era la tasa de crecimiento de la rama industrial, menor el control escocés y, por último, los cinco sectores o ramas de más rápido crecimiento tenían menos de un 14% de control regional.

particularmente, en relación a las dificultades que ello representa en el contexto de la actual revolución científica y tecnológica y la internacionalización de las economías en la nueva división espacial (internacional) del trabajo.

En función del objetivo planteado, lo que interesa es la presencia no sólo de empresas *en* la región, asociable a la idea de desconcentración técnica-local, sino *para* la región, asociable a la idea de desconcentración económica, de propiedad o coordinación (Ver Sylos Labini: 1966). Se entiende que las empresas *para* la región son un subconjunto de las existentes en la región y se considera que las primeras contribuyen más al desarrollo regional. Esto no significa la subvaloración de los efectos positivos que tiene la sola localización de empresas en la región y, especialmente, en la generación de empleo e ingresos.<sup>6</sup> Podría hablarse, por tanto, de la presencia de distintos tipos de empresas en la región, cuyos comportamientos pueden ser bastante distintos en relación al desarrollo regional, según se trate de plantas filiales de empresas de propiedad extrarregional (nacional o transnacional); grandes empresas industriales (similares a polos); o pequeñas empresas "independientes". (Westaway: 1974 )

Adicionalmente, se puede hacer referencia a una tipología de filiales de multinacionales en función del grado de integración al sistema socioeconómico en que se instalan y, por tanto, del grado de dependencia, especialmente en materia tecnológica, de la casa matriz. De acuerdo a tal criterio se distinguen tres tipos de filiales: actores, activas dependientes y pasivas dependientes, radicando especialmente en las primeras el principal factor de industrialización para el país receptor. (Ver Castel. 1989.)

Por último, otra consideración sobre el tipo de actividad predominante *en* la región, es la que considera la tendencia a una cierta jerarquización de tareas en el territorio como producto de la nueva división internacional del trabajo (Westaway, *op. cit.*), ya que la especialización y jerarquía de la región tendrán una incidencia distinta en términos de las decisiones que pueden hacerse dentro de ella.

El primer elemento diferenciador (y quizás el más fácil de analizar) entre empresas *en* y *para* la región es la *propiedad* de las empresas con presen-

6. Tampoco puede olvidarse que algunos de los procesos de deslocalización han redundado en mayor desempleo y dualización del mercado de trabajo (Lipietz, 1979; Stöhr, 1985a).

cia en la misma<sup>7</sup>, entendiéndose que aquéllas con propiedad total o mayoritaria situadas dentro de la región podrían tener una mayor orientación para ésta, mientras que las de propiedad extrarregional se situarían dentro de las definidas como empresas en la región.

No obstante, tal como hemos señalado, la mayor complejidad de la realidad empresarial nos sugiere ampliar el concepto exclusivamente jurídico de propiedad, orientándose más a definiciones que contemplen el control social sobre los medios y acciones en términos de garantías y regulaciones públicas y sobre la participación de los distintos actores. Si bien propiedad y administración pueden tener una misma localización, habría que analizarlas por separado puesto que generan fenómenos distintos en términos de la funcionalidad de la empresa regional en su región. Por otra parte, y en términos más generales, se puede decir que la presencia de empresas en la región, así como las diferencias entre empresas *en y para* la región, se nutre de una cantidad de filtraciones que inhiben la internalización de resultados para ésta, según lo indicado por Coraggio cuando se refiere al "funcionamiento" de los polos de desarrollo.<sup>8</sup>

Por otra parte, al ser la región, en medida creciente, y dado el proceso de división espacial del trabajo, un *sujeto de relaciones interregionales*, se generan una serie de dificultades para aumentar la endogeneidad regional, lo que se ve agravado por los efectos espaciales negativos relacionados con el uso que hacen empresas y países de las nuevas tecnologías, esto es, mayores desequilibrios interregionales, vulnerabilidad regional asociada a disminución en la vida económica útil de los productos, saturación de la demanda y facilidades de relocalización, subutilización de recursos producto de los rápidos desplazamientos de plantas y disparidades en el mercado de trabajo intrarregional (Moliní: 1986).

Sin embargo, el cambio en las condiciones generales desde principios de los años 70 no implica sólo nuevos problemas para aumentar la endogeneidad sino también nuevas posibilidades y necesidades en cuanto a políticas regionales (Stöhr: 1983), lo que se vincula básicamente con:

7. Esto corresponde a una definición más bien jurídica de empresa regional: "aquéllas cuyo capital mayoritario pertenece a personas naturales y/o jurídicas residentes en la región".

8. Filtraciones como importación de insumos, inmigración de mano de obra, transferencias de ahorro e ingresos al exterior, etc. (Coraggio: 1973).

a) Las *condiciones históricas, socioculturales e institucionales* de la región que pueden o no inducir la realización de actividades económicas y una cierta especialización regional (caso de las pequeñas y medianas empresas italianas, Cortesle: 1988). Estas condiciones son las más difíciles de cambiar en el corto plazo.

b) La necesidad de *localización cerca de los mercados de capital, de los medios de comunicación y del gobierno* (de Mattos: 1988b), lo que es especialmente válido para las tareas de administración estratégica o planificación de largo plazo de las empresas, donde inciden de un modo crítico determinados tipos de *información*. (Westaway: 1974). Respecto a los *mercados de capital* hay que considerar la localización de las fuentes de financiamiento y las formas asociativas de propiedad del mismo, fenómenos altamente vinculados a la concentración financiera que, a su vez, explican la centralización de actividades económicas y refuerzan la jerarquía funcional territorial y la persistencia de disparidades. En este sentido, Stöhr señala el interés de la promoción de circuitos financieros regionales con vinculación funcional entre producción e investigación y docencia dentro de la región. En cuanto al impacto del avance técnico en las *comunicaciones*, todo indica que si bien se tiende a procesos de *desconcentración de actividades*, ello podría jugar también a favor de una mayor *centralización de decisiones*, sobre todo en el ámbito privado (de Mattos: 1988b). De todas formas, aunque la facilidad de conexiones también podría aprovecharse para procesos de descentralización, no deben olvidarse las diferencias en la calidad de comunicaciones que entraña el contacto personal.

c) La desigual *rentabilidad del capital* entre regiones y, más específicamente, entre regiones centrales y periféricas (de Mattos: 1988a). Aunque se reconoce la fuerza de tal argumento, deben hacerse al menos tres consideraciones: i) los agentes no manejan toda la información que requerirían para una toma de decisiones óptima en términos del uso de su capital financiero, (concepto de "racionalidad limitada" de Simon); ii) movilizar el capital físico y su entorno más directo tiene un costo que va más allá del traslado propiamente tal, puesto que en muchos casos también supone cambios en la línea de encadenamientos técnicos; y iii) los agentes tienen en cuenta otro tipo de consideraciones no económicas en el proceso de toma de decisiones, lo que en

parte se vincula con el "logro-n" ya citado. (Auriolés y Pajuelo: 1988.)

d) El *grado de autonomía* que tienen las regiones, respecto a lo cual cabe señalar la existencia de algunos espacios en el ámbito público, en particular, los procesos de *descentralización* administrativa con impacto efectivo en las decisiones de los agentes productivos, así como la mayor flexibilidad e integración en el funcionamiento de empresas públicas y privadas a nivel regional.<sup>9</sup>

e) La *orientación de la demanda*, que define también las opciones de localización ya sea de las tareas de fabricación o de administración. Una distinción importante en este sentido es el carácter nacional o internacional de dicha demanda, ya que en el caso de esta última puede darse una tendencia a la centralización de las actividades administrativas de alto nivel, dados los complejos mecanismos que requiere el comercio internacional.

La mayoría de los factores anteriores son pertinentes en la discusión abierta acerca de las tendencias de concentración o desconcentración territorial de actividades y decisiones económicas y, desde luego, invitan a pensar que la sola aplicación de políticas de descentralización hacia centros alternativos, pese a su importancia, puede no alcanzar los objetivos deseados. Pese a ello, algunas experiencias de asociaciones entre pequeñas empresas productivas y de éstas con empresas de servicios (marketing, investigación, financieros) en las regiones, han logrado superar algunos requerimientos de economías de escala y de aglomeración que antes sólo eran logrados por empresas grandes y/o ubicadas en los centros tradicionales (idea de articulación sinérgica entre factores de localización, Stöhr: 1988). En términos más generales, si bien se asumen las dificultades de endogeneizar el desarrollo regional, la doble acción de un Estado activo (como promotor de un desarrollo más equilibrado) y de una "reacción social regional" a la homogenización y exclusión pueden, a través de procesos innovativos en términos institucionales y de interrelaciones funcionales, lograr importantes avances en el sentido deseado, siendo ahí donde cabe conceder un importante papel a las empresas regionales. Es interesante constatar, en cualquier caso, la concordancia de este

9. Ver en Martín (1988) el énfasis en los acuerdos en materia de innovación y financiamiento.

planteamiento, en términos regionales, con lo que Castells propone globalmente como requisito clave para enfrentar adecuadamente las presentes transformaciones de la economía (y sociedad) mundial en relación con las articulaciones entre el Estado y las iniciativas empresariales, la I+D, y el apoyo institucional nacional en el contexto del mercado internacional (Castells, 1987; ILPES, 1989).

## 2. *El concepto de "empresa regional"*

Tal como se indicó anteriormente, es necesario precisar una definición de empresa regional *para* la región. A modo de definición *se entiende por empresa regional aquella cuyo patrón de comportamiento incide positivamente en las variables definitorias del desarrollo regional*. Como puede apreciarse se trata de un concepto de mayor capacidad analítica que el basado en criterios meramente jurídicos. El paso de un plano jurídico a un plano definido mediante coordenadas económicas, políticas y sociales constituye un elemento central en este trabajo y, en general, en el discurso desarrollista regional. Siguiendo el orden de objetivos y factores propuestos, la contribución de las empresas regionales a los objetivos deseados estaría asociada a los siguientes elementos, que se agrupan en seis grandes apartados para su mejor comprensión:

### *a) Crecimiento económico*

- Articulación económica de la empresa regional con la economía nacional e internacional, asociada al grado en que *internaliza* hacia la región una dinámica extra-regional;
- monto de recursos propios y nacionales *captados* por la empresa regional para la región, principalmente por el proceso de *re inversión* (posibilidades de acumulación intrarregional);
- rama de actividad, tamaño, composición de insumos, mercados atendidos y otros elementos que determinan los *efectos de la política macroeconómica* a nivel de cada empresa, su vulnerabilidad e incidencia en las posibilidades de crecimiento regional.

*b) Sustentabilidad del crecimiento*

– Tipo de *uso dado al excedente* regional en la región, que puede tomar básicamente dos formas: expansión o diversificación, con efectos diferentes para la región en uno u otro caso y en función de la generación de eslabonamientos con recursos o actividades regionales;

– perfeccionamiento de procesos productivos y de gestión con incorporación de I+D, así como adecuada y selectiva adaptación de tecnologías que incidan favorablemente en la *competitividad regional*.

*c) Equilibrio espacial*

– Las políticas de expansión y localización de empresas regionales así como sus áreas de *especialización y uso de recursos* influyen en el grado de concentración e integración espacial intrarregional, así como el aprovechamiento y potenciación de actividades preexistentes.

*d) Autonomía decisoria regional*

– En la que influye el componente regional en la *propiedad* de los medios de producción (y en particular del capital), aunque ya se ha advertido sobre las limitaciones de este solo elemento como definitorio de la capacidad de las empresas regionales para contribuir al desarrollo endógeno regional;

– el grado de *dependencia* respecto a eslabonamientos técnicos, económicos y sociales de la empresa regional con los *agentes extrarregionales*;

– localización de la *sede administrativa*, que incide tanto en la probabilidad de retener parte del excedente regional como en las articulaciones que pueden darse entre quienes administran las empresas y otros actores regionales;

– vinculación con otros agentes del desarrollo regional y grado de participación de las empresas regionales en las *organizaciones regionales* que fortalezcan la capacidad de negociación e incidencia favorable de la política económica en la región.

*e) Inclusión social*

– Grado de *equidad* en salarios y otras formas de remuneración y políticas de las empresas regionales en la absorción y generación de empleo, así como en la capacitación de mano de obra regional;

– facilidades para el desenvolvimiento de *actividades sindicales* y de par-

*ticipación* en el área decisoria de la empresa. Sobre este segundo aspecto cabe mencionar que la flexibilización de jerarquías dentro y entre las empresas incide favorablemente en el desarrollo;

- consideración de *factores culturales* regionales en términos de organización y definición de productos y procesos, así como la existencia de especializaciones preexistentes.

- nuevamente, el grado de organización que impulsen las empresas regionales posibilita acrecentar la *participación* local en la toma de decisiones que afectan a la región.

f) *Protección del medio ambiente y los recursos*

- Preocupación de las empresas regionales por la preservación, explotación racional de carácter social e investigación de los *recursos naturales y medio ambiente* de la región;

- acciones concretas anticontaminantes de tipo autónomo o voluntario y alianza con otros actores regionales para influir en un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y cuidado del entorno ecológico.

Tras la confección de este listado preliminar de factores, a los cuales se asociaría el comportamiento de las empresas regionales, se requeriría alguna definición de indicadores (cuantitativos o cualitativos) que permitieran construir el vector síntesis de funcionalidad regional de cada empresa regional. Un primer intento en tal sentido se muestra en el cuadro del trabajo mencionado en la nota 1. Por razones de tiempo y de disponibilidad de información, el componente empírico de este trabajo se limitó a un objetivo más modesto, relacionado con la verificación de la propiedad de las empresas como uno de los componentes del vector señalado. A tales efectos se trabajó con información de empresas industriales de la Región del Bío-Bío (Chile). El criterio básico para la elección de la región en estudio, ha sido el de ser una de las de mayor dinamismo y autonomía, considerada en muchas propuestas como una de las zonas alternativas para facilitar la desconcentración de Santiago. El sector industrial tiene una presencia importante en la actividad económica de la región, pero es obvio que para una comprensión global de los fenómenos que aquí se estudian deberían examinarse, en etapas posteriores, otros sectores de la actividad económica regional.

## La región del Bío-Bío: contenedor y contenido

### 1. Contenedor y contenido

La Región del Bío-Bío tiene una superficie de 37.000 kms<sup>2</sup>, limitando al norte con la Región del Maule y al sur con la Región de la Araucanía y alberga una población estimada en 1987 de 1.625.800 personas, lo que representa un 13% de la población de Chile. La densidad de población es de 44 personas/km<sup>2</sup>, un 165% superior a la media nacional, pero apenas un 13.8% de la densidad de la Región Metropolitana (RM). La organización económica se encuentra polarizada en la ciudad de Concepción, que encabeza un área metropolitana en torno a la que se organiza el espacio geoeconómico regional.

La región generó en 1989 un PGB valorado en 32,7 miles de millones de pesos de 1977, lo que equivalía en dicho año al 9.9% del PGB del país. Entre 1970 y 1984 la participación regional en el PGB alcanzó un valor mínimo de 9.34% en 1981 y un máximo de 10.37% en 1976. El sector industrial manufacturero genera un 29% del PGE regional (PGBR), siguiéndole los sectores agropecuario y silvícola con 14.4%, comercio con 12.6%, construcción con 6.3% y transportes y comunicaciones con 5.9%. Asimismo, *el sector industrial manufacturero regional representa un 13.2% del valor del producto del sector a nivel nacional en 1984.*

La estructura económica de la región es una de las más diversificadas del país, mostrando un "coeficiente de especialización" de 0.193 en 1983, siendo sólo superada en este sentido por las regiones V, IV y RM, en ese mismo orden. Si se estima la dinámica regional entre 1970 y 1983 mediante el uso de un método de estática comparativa denominado "método diferencial-estructural", se observa una dinámica económica superior a la del conjunto de Chile. Este comportamiento relativamente favorable se explica por el juego simultáneo de la depresión relativa de algunas actividades de lento crecimiento localizadas en la región (con "efecto estructural" negativo), y una expansión relativa mayor en la región que en el conjunto del país de ciertos sectores económicos, particularmente el industrial manufacturero, resultando de todo ello un "efecto diferencial" positivo. No obstante, hay que tener en cuenta que durante el período de 1970 a 1983 se dieron dinámicas diversas asociadas tanto a las cambiantes condiciones externas, como a los efectos de las políticas

ejecutadas por el gobierno a nivel nacional.

En particular, aplicando el método señalado a las cifras del PGBR, la dinámica regional en el período 1974-82 muestra una situación desfavorable para la región tanto por efecto de su estructura productiva interna, como por la dinámica de desarrollo de sus sectores con relación al país.<sup>10</sup> En el sector industrial se aprecia en este período una reversión del proceso de industrialización asociado a la "desustitución" de importaciones producto de la política comercial de apertura externa, y a una caída de la demanda interna (Silva: 1985). Este mismo autor, cuyo análisis abarca el período 1974-1980, llama la atención sobre el incremento en el grado de concentración territorial de los sectores, así como una mayor especialización (o menor diversificación) de la estructura industrial en la mayoría de las regiones. Asimismo, en relación con la Región del Bío-Bío (Región VIII) señala que ha sido una de las más perjudicadas industrialmente con la política de extrema apertura externa seguida en los últimos años.<sup>11</sup>

## *2. El desarrollo histórico de la industria de la región*<sup>12</sup>

La industrialización de Concepción se encuentra vinculada a la temprana explotación del carbón en Lota, Coronel y Lirquén. Lota agregó a ello la fundición y transformación de metales, especialmente el cobre, así como la industria del carbón y la de cerámica, con la producción de porcelana y ladrillos refractarios. La industria de la loza es igualmente antigua en Penco, aunque no arraigó fuertemente hasta la primera mitad de este siglo, mientras la primera fábrica textil de la provincia es del siglo pasado. Los productos industriales han tenido una lógica salida por el puerto de Talcahuano y a través del ferrocarril, que se conectó con Santiago también desde el siglo pasado. La Banca privada instalada en la zona (gracias a la Ley de Bancos de mediados del Siglo XIX) facilitó asimismo la movilización de los capitales necesarios en

10. Mayores antecedentes al respecto pueden encontrarse en Raczynski (1986).

11. Otro trabajo realizado para el período 1974-1981 confirma el diagnóstico anterior, destacando la eliminación de etapas productivas y el consiguiente menor valor agregado, así como una cierta reasignación de recursos desde la demanda de importaciones de sectores competitivos y no competitivos hacia el sector exportador (Crovo, Mendoza y Muñoz, 1985). Una evaluación de más largo plazo del proceso de *desarrollo* de la región puede encontrarse en Boisier, 1985.

12. Esta sección se basa en Crovo, Mendoza y Muñoz, 1985.

la región.

Los antecedentes industriales no fueron, por tanto, escasos y el sector privado fue forjando industrias como las de pesca, curtidos, seda, madera, fundición, repuestos, vehículos de tracción animal, etc. Igualmente, hacia 1920 los cerros costeros empiezan también a forestarse con pino insigne, iniciándose una plantación y explotación rotatoria de gran escala, que facilitaría luego la industria de la celulosa y la creación de la industria papelera.

Pese a todos estos precedentes, el verdadero momento de despegue industrial, social y económico de Concepción tiene lugar con la creación de la Siderúrgica de Huachipato en 1950, junto a la extensión del abastecimiento de energía eléctrica (a cargo de ENDESA) a las industrias de la zona. Ambos proyectos obedecen a iniciativas estatales y responden a una política que podría calificarse como de creación de polos de desarrollo regional, dando un extraordinario impulso fabril a la vasta zona destruida por el terremoto de 1939. A partir de entonces se desarrollan industrias complementarias (eléctricas, metalúrgicas y las industrias de madera, papel y celulosa). A las industrias tradicionales se han agregado en estos últimos decenios otras como las de cemento, metalurgia y abonos fosfatados, así como la refinería estatal de petróleo ENAP y el complejo petroquímico de Petrodow y Petroquímica Chilena, todo lo cual impulsó igualmente el establecimiento de industrias menores como las de bebidas. En suma, la región tenía en 1967, algo menos de la cuarta parte del stock nacional de activos fijos y considerando el capital en maquinaria y equipos, la región contaba con el doble de Valparaíso y Aconcagua y casi las tres cuartas partes del de Santiago. Sin embargo, la incidencia en el aporte al producto industrial nacional era muy inferior a la disponibilidad en capital, lo que indicaba una productividad más baja. En todo caso, la industria regional aportaba en esa fecha más del 10% del valor agregado industrial nacional y absorbía el 12% del empleo.

Como se desprende de este breve bosquejo, en la región se ha desarrollado un complejo fabril en el que existen grandes establecimientos elaboradores de productos intermedios que satisfacen demandas nacionales y/o de exportación (industria química y del hierro y acero, entre los principales) y pequeñas y medianas empresas (PYMES) elaboradoras de bienes de consumo y de bienes intermedios para la construcción. Esta industria se encuentra altamente concentrada en el área metropolitana de Concepción, con excepción de la industria maderera, de algunas industrias derivadas de la agricultura y

de otras industrias artesanales.

En la historia de la industrialización de la región pueden distinguirse tres grandes fases: la transformación del capitalismo comercial en capitalismo industrial entre 1930 y 1950; la industrialización dirigida por el Estado entre 1950 y 1970 y la reducción y reestructuración industrial provocada por el cambio en la política económica entre 1975 y 1982. Naturalmente existe una gran interrogación sobre cómo la región está enfrentando la reestructuración y modernización industrial en la etapa de expansión económica tras la crisis de 1982-83 y de ello se ocupa el capítulo siguiente.

### **La estructura tecnológica y la propiedad del capital industrial en la región. Algunos antecedentes**

Al presentar los resultados concretos de la investigación, es pertinente recordar su carácter preliminar. Debido a la limitación de recursos se ha trabajado sobre información secundaria proveniente del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Superintendencia de Valores. La información más reciente a que se ha tenido acceso (1987), está desagregada por establecimientos, pero sólo por categorías ocupacionales, sin contar con datos de empleo u otras variables que habrían permitido dimensionar mejor la actividad económica. Además, la información sobre empleo y valor agregado está disponible sólo al nivel de CIU de tres dígitos hasta 1985. La legislación chilena da gran importancia al "secreto estadístico", lo que dificulta el acceso a mayores datos individuales de empresas y/o establecimientos en poder del INE. Por otro lado, sólo las Sociedades Anónimas Abiertas están supervisadas por la Superintendencia de Valores, aunque la gran mayoría de las Sociedades Anónimas que operan en el sector industrial manufacturero son Sociedades Anónimas Cerradas o Limitadas, cuya información jurídica y contable se registra solamente en el Servicio de Impuestos Internos, también con carácter confidencial.

#### *1. Dinámica, tecnología y segmentación de funciones*

La *reestructuración industrial* en Chile tiene lugar sobre bases muy débiles al no haber creado la industria un "núcleo endógeno de dinamización tecnológi-

ca". En dicho proceso se da asimismo un mayor grado de protección efectiva asociada al tipo de cambio y una racionalización de empresas ocasionada por el ajuste a la crisis de 1982-83, que han mejorado las condiciones de competitividad. La reestructuración afecta tanto la estructura y articulación intraindustrial, como la propiedad del capital del sector. Por su parte la modernización se vincula con una racionalización ya efectuada y con una modernización tecnológica de difusión desigual, que ha redundado principalmente en innovación organizacional y en informatización, con impactos contrapuestos derivados de la flexibilidad laboral.

En 1983 la región continuaba teniendo un sector industrial con mayor participación en el PGBR que lo que esta actividad representaba a nivel nacional. Además, en algunos subsectores la región representa más del 50% de la ocupación nacional, como es el caso de Refinerías de Petróleo. Hierro y Acero, Barro y Loza, constatándose asimismo que aunque en la región disminuyó en un 6% la ocupación industrial entre 1980 y 1985, ello representó un porcentaje menor que lo ocurrido en el país en su conjunto, donde tal disminución alcanzó un 10%<sup>13</sup>.

Por otra parte, para observar la *dinámica* del sector industrial de la región comparativamente con la de la industria nacional, podemos aplicar el "método diferencial-estructural" a las cifras de la ocupación industrial de 1980-85, para los establecimientos de mayor tamaño (EMT) por subsectores industriales. De ello se obtiene un "efecto total" positivo, resultado de considerar una fuerte caída en subsectores como Hierro y Acero, Papel y Sustancias Químicas, que es más que compensada por el mayor crecimiento relativo de otros subsectores como Alimentos y Maquinaria no Eléctrica. La mayor ocupación relativa verificada en la región se explica pues, por su especialización en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional como son los de Madera, Hierro y Acero, y Alimentos, sectores que por sí solos representan el 57.1% de la ocupación regional en 1980.

Por lo que se refiere a la dinámica industrial al interior de la región, es

13. Cifras referidas a los establecimientos de mayor tamaño, esto es, aquéllos con más de 50 empleados. En la región aquellos establecimientos representan el 83.2% de la ocupación generada por los de más de 10 empleados, mientras que en el país constituyen algo más del 70%.

preciso considerar al menos tres elementos interrelacionados: los mercados en que se especializa, el tipo de productos y la potencialidad del sector. Estos elementos son considerados en dos metodologías clasificatorias de las dinámicas de actividades y productos industriales<sup>14</sup> que se han tenido en cuenta para procesar las cifras más recientes de 1987.

La primera de ellas, relativa al dinamismo de la demanda, muestra que *el 77.3% de los establecimientos de la región se encuentra en sectores industriales tradicionales y sólo un 8.5% en sectores más dinámicos*. En cuanto a la segunda tipología, basada en el contenido tecnológico de los productos, se puede indicar que *sólo un 5.1% de los establecimientos corresponde a industrias de contenido tecnológico medio o alto*.

Con la información analizada hasta el momento, a título de hipótesis es posible señalar que *la industria regional no parece haberse incorporado a la reestructuración que se vislumbra en el país*. De cualquier modo, este análisis de dinámica industrial debería contemplar adicionalmente alguna medida de la evolución tendencial en los establecimientos con menos de 50 empleados, así como otras variables de actividad económica (tales como el valor agregado), y una revisión del proceso de incorporación tecnológica.

Un antecedente adicional que podría indicar fenómenos interesantes en investigaciones posteriores, es la *sede administrativa* de las industrias establecidas en la región y, concretamente, la constatación de su localización en Santiago, ya que ello puede reflejar tanto la presencia del modelo multiplanta con filiales en la región, como la existencia de procesos de expansión transregional de industrias regionales (proceso de relocalización).

Con la información disponible para 1987 se comprueba que *a mayor tamaño ocupacional, mayor es el porcentaje de establecimientos industriales de la región con sede administrativa en Santiago*. Concretamente, mientras que en la región algo más del 10% de los establecimientos tiene sede en Santiago, ello

14. Una de ellas se basa en la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes vinculados a actividades y grupos industriales, según categorías CHU (Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1963); y la otra, en el contenido tecnológico de los productos, por categorías CUCI (CEPAL, 1989).

ocurre en el 25% de los establecimientos de mayor tamaño (EMT) y, en el caso de aquéllos con más de 200 empleados, al menos el 50% presenta esta situación, es decir, se verifica en éstos una mayor segmentación de funciones y mayor probabilidad de que más decisiones pasen a ser tomadas fuera de la región.<sup>15</sup>

Por lo que respecta al grado de dinamismo y la estructura tecnológica, se puede afirmar que *las industrias clasificadas en el grupo intermedio presentan la mayor proporción con sede administrativa en Santiago (25.6%)*, lo que puede asociarse a la mayor presencia de EMT en esta categoría, lo que, a su vez, se explica por la necesidad de grandes inversiones en este tipo de industrias. La participación más baja se da en las clasificadas como dinámicas, lo cual mostraría un factor a potenciar en el desarrollo endógeno de la región. Usando la clasificación tecnológica, destaca *la mayor presencia de establecimientos con sede administrativa en Santiago de manufacturas basadas en recursos mineros e intensivos en capital (60%)*, específicamente fabricación de Sustancias Químicas y otros dos tipos de bienes intensivos en capital (basados en recursos agrícolas e industrias maduras no basadas en explotación de recursos, con 30 y 15% respectivamente).

## 2. Transnacionalización de la propiedad industrial

En la Región del Bío-Bío operan catorce sociedades anónimas en el sector industrial<sup>16</sup>, pertenecientes todas al estrato de *gran tamaño* en términos del número de personas ocupadas. La menor de ellas ocupa a 121 personas en tanto que la mayor da empleo a 6.489, totalizando en conjunto un volumen de mano de obra ocupada de 21.826 personas, equivalente al 68% del total regio-

15. Al respecto hay que recordar que la región presenta una mayor proporción relativa de EMT que el conjunto del país y que el resto de las regiones. De cualquier modo, en 1987, el 44% de los EMT en la región pertenece al estrato de 50-90 empleados. En términos de organización jurídica el fenómeno de segmentación de funciones se da básicamente en Compañías Limitadas y Sociedades Anónimas. En este último caso, 25 de los 74 establecimientos tienen sede administrativa en Santiago y 13 de los 61 EMT que son Compañías Limitadas presentan la misma situación.

16. Celulosa Arauco y Constitución; Cementos Bío-Bío; Cía. Cervecerías Unidas; Fábrica de Paños Bío-Bío; Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones; Cía. Siderúrgica Huachipato; Empresa Nacional del Carbón (minera e industrial); Forestal Carampangue; Forestal Colcura; Industria Azucarera Nacional; Industrias Forestales; Maderas Prensadas Cholguán; Maderas y Sintéticos Petrox.

nal del empleo del sector manufacturero y al 82% del empleo industrial en el estrato de las "grandes empresas" (de 50 personas y más).

Desde el punto de vista institucional, sólo dos de estas S.A. son estatales y, de las doce privadas, en cinco el capital es *regional o nacional*. De hecho, de acuerdo a la definición *jurídica* de empresa regional, sólo una de estas S.A. se ajusta a tal definición (Paños Bío-Bío), no pudiéndose emitir, por el momento, un juicio acerca del número de S.A. que se ajustarían a una definición *funcional* de empresa regional, tal como se plantea en este trabajo, puesto que ello requeriría una investigación individualizada. Por el momento, sólo una S.A. se incluiría en tal definición (Cementos Bío-Bío).

Por otra parte, la presencia del capital extranjero se da en el 50% de las S.A. abiertas del sector industrial manufacturero de la región.<sup>17</sup> Entre estas siete sociedades ocupan a casi la mitad de la mano de obra de las catorce S.A., lo que equivale al 31% del empleo total industrial de las empresas regionales.<sup>18</sup>

El examen de la transnacionalización de la economía regional revela, en primer lugar, que se está frente a un proceso *cuantitativa y estructuralmente* significativo, ya que las siete S.A. controladas por el capital extranjero incluyen la totalidad de las producciones de acero y azúcar de la región y del país, el mayor complejo forestal y productor de celulosa del país (y tercera empresa exportadora más importante de Chile) y una importante proporción en la producción nacional de cerveza y bebidas, productos forestales y paneles y madera aglomerada. (Ver Cuadro 1.)

En segundo término, es clara la preferencia del capital extranjero por

17. Las siete S.A. con capital extranjero (en proporción variable) son: Celulosa Arauco y Constitución; Cía. Cervecerías Unidas; Cía. Siderúrgica Huachipato; Forestal Carampangue; Forestal Colcura; Sdad. Azucarera Nacional; y Maderas y Sintéticos.

18. Según Rozas y Marín (1989), los grupos capitalistas extranjeros que operan en el sector industrial manufacturero de la Región del Bío-Bío y las sociedades en las cuales su participación accionaria es mayor que cualquier otro accionista (individual o corporativo) son:

Grupo Carter Holt Harvey-Celulosa Arauco y Const. (27.0%)

Grupo Paulaner -Cervecerías Unidas (35.6%)

Grupo Schmidheiny-Siderúrgica Huachipato (18.7%)

Grupo Wolfran Invest.-Forestal Carampangue (99.3%)

Grupo Shell-Forestal Colcura (54.0%)

Grupo Chicago Continental-Azucarera Nacional (33.8%)

Grupo Bin Mahfouz-Maderas y Sintéticos (51.2%)

Asimismo, otros tres grupos capitalistas extranjeros aparecen con participaciones minoritarias en varias sociedades (Grupo Citicorp, Grupo Aetna y Grupo Bank Trust).

controlar empresas con gran capacidad de exportación u orientadas al mercado interno sin riesgos mayores de una competencia de productos importados. De hecho, cinco de las siete S.A. son importantes exportadoras y dos producen bienes de consumo masivo. La estrategia implícita de desarrollo regional adoptada por el gobierno, por lo menos a partir de 1978, presupone que el desarrollo de cada región depende de su capacidad para insertarse en el comercio internacional a través del aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas ligadas a los recursos naturales, hecho éste en el que, aparentemente, la Región del Bío-Bío ha tenido éxito, aunque parece oportuno llamar la atención acerca de las dificultades potenciales y la contradicción esencial entre tal estrategia y el *control extranjero de los principales componentes de la base de exportación regional*, en la medida que las empresas controladas por el capital extranjero desarrollan una estrategia puramente funcional y poco regional.

En tercer término, en la región se reproduce la misma modalidad observada a nivel nacional en relación a la penetración del capital extranjero, en el sentido de constituir *no una inversión* sino un mero traspaso de activos pre-existentes a través de los mecanismos de conversión de deuda externa. Desde luego, esta modalidad de introducción de capital extranjero dificulta la incorporación *inmediata* de nuevas tecnologías (incorporadas parcialmente en los equipos y maquinarias de la inversión directa), si bien no puede descartarse *a priori* una posterior introducción de innovaciones tecnológicas.

En cuarto lugar, el capital extranjero ha comprado *no sólo activos pre-existentes sino también estructuras de organización*. Así, de las siete S.A. en estudio, seis tienen su administración fuera de la Región del Bío-Bío (cinco en Santiago y una en la X). La segmentación geográfica de las funciones de gestión y de producción es clara e impide la posible consideración de ellas como *empresas regionales*, de acuerdo a los criterios expuestos en este trabajo.

Desde el punto de vista tecnológico, cuatro de las S.A. manufactureras explotan *recursos agrícolas y son intensivas en mano de obra* (Colcura, Carampangue, MASISA y Cervecerías Unidas); dos se basan en *recursos agrícolas y son intensivas en capital* (Celulosa Arauco y Constitución e IANSA) y sólo una es *no basada en recursos agrícolas e intensiva en capital* (Huachipato).

En la región del Bío-Bío, por tanto, parecen combinarse tácticas empresariales de penetración de capital extranjero meramente financieras con otras estrategias empresariales de más largo plazo. En efecto, las excepcionales con-

diciones y beneficios que significan las "nuevas" posiciones actuales de conversión de deuda, con valores de transacción en torno al 60%, ofrecen una posibilidad de ganancia a corto y medio plazo extremadamente atractiva para el capital internacional. Ello no obstante, esta lógica o táctica de corto plazo explica sólo la entrada al país, pero no es suficiente para explicar a qué tipo de actividades se canalizan los recursos foráneos.

Aplicando el modelo de estrategias empresariales sugerido por Stöhr (1985a), es posible atribuir a las compañías matrices que controlan las siete sociedades anónimas estudiadas, al menos una combinación de dos estrategias de redespiegue espacial:

a) Por un lado, una estrategia consistente en *desplazarse a localizaciones con costos de factores más bajos y con menores regulaciones*, lo que según Stöhr requiere dos condiciones: salarios sustancialmente menores (y mercados laborales desregulados) y un modo de producción estandarizado para productos homogéneos. Desde luego, las condiciones laborales de la región se ajustan estrechamente a la primera condición de la estrategia, mientras la segunda es también clara en el sector de manufacturas basadas en recursos agrícolas. La combinación de ambas condiciones podría explicar la presencia de capital transnacional en Colcura, Carampangue, MASISA y Cervecerías Unidas.<sup>19</sup>

b) Por otro lado, una estrategia consistente en introducirse en el mercado mediante la adquisición de empresas en sectores capital-intensivos<sup>20</sup>, lo que podría explicar la presencia de capital extranjero en sectores de manufacturas basadas en recursos agrícolas (o no agrícolas) e intensivas en capital, como Celulosa Arauco y Constitución, IANSA y Huachipato<sup>21</sup>.

19. Asimismo, tal como señala este autor, "en tanto que esta estrategia usualmente aumenta la cantidad de oportunidades de empleo y producción en las regiones receptoras, tiende a producir una baja intensidad de calificación laboral y pocos efectos de innovación y tiende a erosionar las actividades regionales existentes y a crear un mercado laboral regional segmentado". (Stöhr: *op.cit.*, 1985.)

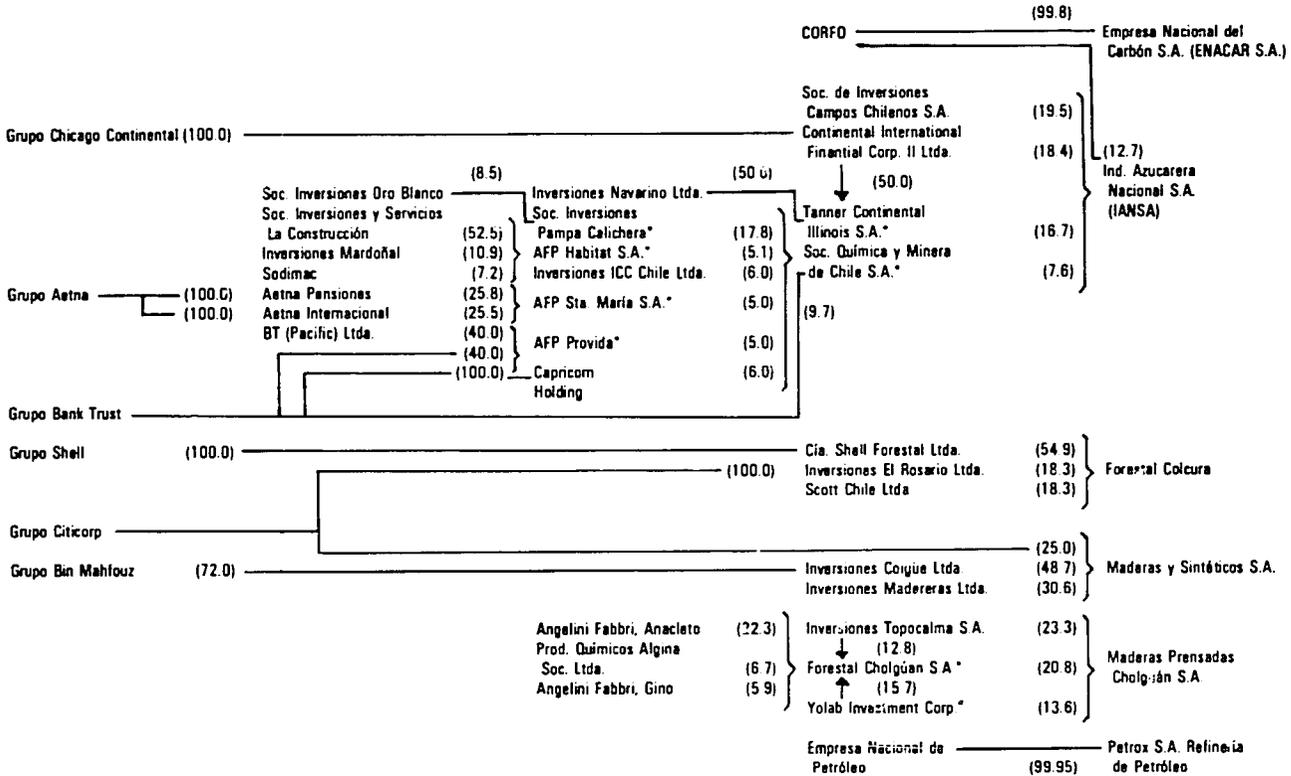
20. "A menudo esta estrategia asume la forma de adquisición de empresas nacionales (regionales) existentes a fin de colocar un pie en ese mercado". (Stöhr: *op.cit.*)

21. En definitiva, y en relación a este punto, se puede reproducir textualmente un argumento de Rozas y Marín, haciendo de él una lectura *-mutatis mutandi-* de ámbito regional: "No rechazamos la inversión extranjera; incluso nos parecen inadecuadas y carentes de realismo políticas maximalistas al respecto, por cuanto un país como el nuestro requiere de capitales y tecnología para asegurar el desarrollo económico y social del país. Por lo demás, dados los intensos procesos de internacionalización de los circuitos financieros, industriales, tecnológicos y comerciales que caracterizan la economía mundial, sería errado pretender prescindir de la influencia que ejercen sobre economías como las nuestras los grupos transnacionales. No obstante, pensamos también que el rol del capital extranjero debe responder a ciertos criterios básicos que le permitan asumir efectivamente un papel positivo en el desarrollo económico nacional". (Rozas y Marín: *op. cit.*).

Cuadro 1

**PARTICIPACION EN LA PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES  
(SOCIEDADES ANONIMAS ABIERTAS) DE LA VIII REGION - CHILE**

Empresas y personas con participación mayor a 5% en la propiedad		Sociedades anónimas abiertas-industriales en la VIII Región	
Grupos multinacionales	Propietarios nacionales (empresas y personas)		
Grupo Carter Holt Harvey (50.0)	Inversiones y Desarrollo Los Andes S.A. (55.8)	Compañía de Petróleos de Chile S.A. (COPEC)* (99.97)	Celulosa Arauco y Constitución (12.6)
Grupo Paulaner (50.0)		Inversiones y Rentas S.A. (76.3)	Compañía Cervecerías Unidas S.A.
		Inversiones y Desarrollo S.A. (41.6)	Cementos Bio-Bio S.A.
		Soc. de Inversiones La Tirana Ltda. (8.8)	
		Normex S.A. (7.0)	
		M.T. Maudier B. (38.6)	Cia. Fábrica de Paños Bio-Bio S.A.
		Matias C. Poch M. (21.8)	
		M. Mónica Poch M. (10.0)	
		M. Soledad Poch M. (10.0)	
		M. Loreto Poch M. (10.0)	
		Luis Fosalba (6.6)	
	Forestal Inmobiliaria y Comercial Bureo Ltda. y Cia. (13.1)	Forestal Constructora y Comercial del Pacífico Sur S.A. (PASUR)* (19.1)	Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones S.A. (CMPC) (78.9)
	Inmobiliaria Naque S.A. (7.3)		
	Forestal Inmobiliaria y Comercial Rapel Ltda. y Cia. (5.3)	Forestal D'Higgins S.A. (6.4)	
		Forestal Ceminco S.A. (16.4)	Ind. Forestales S.A. (INFORSA)
Grupo Schmidheiny (100.0)	Cia. de Inversiones Suizandina S.A. (16.9)	Compañía de Acero del Pacífico S.A. de Inversiones (CAP)* (99.99)	Compañía Siderúrgica Huachipato S.A.
	Kitami Chile S.A. (8.9)		
	Cia. Explotadora de Minas SCM (5.7)		
Wolfran Investment Co. (99.3)			Forestal Carampangue S.A.



Fuente: Estructura de propiedad de las sociedades anónimas abiertas en la Región del Bío-Bío y de las empresas accionistas indicadas con asterisco (\*). Superintendencia de Valores y Seguros (Archivos); Fichas Estadísticas Codificadas Uniformes (FECU).

Participación de grupos transnacionales. Patricio Rozas y Gustavo Marín (1988): *El "Mapa de la extrema riqueza" 10 años después.*

\*Esta empresa está consignada como "persona jurídica extranjera" en la FECU.

Pero, ¿en qué medida podrían los criterios anotados por Rozas y Marín ser transformados en políticas concretas que a nivel regional pudiesen inducir a las empresas controladas por el capital extranjero a diseñar estrategias empresariales concordantes con los principios anteriores, expresados en una *estrategia de desarrollo regional*?

### **El potencial de endogeneidad para el desarrollo de la región**

Sería imposible comentar las posibilidades de desarrollo regional sin hacer una breve referencia a *dos cuestiones previas*: lo que se espera sea el contexto nacional y la reorientación que está sufriendo el análisis y la política regional.

Respecto al *contexto nacional* próximo y previsible parece oportuno suponer, en primer término, que los factores que dinamizan actualmente la economía chilena pueden dejar de estar paulatinamente presentes y, por ello, es razonable pensar en limitadas posibilidades de asignación de recursos públicos hacia las regiones. Por otra parte, también parece obligada una mayor coordinación estatal sobre la economía, si bien con modalidades distintas a las históricas, al producirse en el contexto de una internacionalización de la economía que exige un mayor cuidado en el establecimiento de condiciones y más complejas tareas de negociación para aprovechar lo que este proceso ofrece. Finalmente, considerando que el proceso de transición a la democracia contemplará nuevos mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad civil, se entiende que la descentralización política regional debe constituir un pilar básico de tal proceso, lo que implica nuevos desafíos en cuanto al diseño de estrategias para las regiones, todo lo cual, sumado a la escasez de recursos, obliga a un mayor aprovechamiento y potenciación de las características y fuerzas propias regionales.

Y en relación al *análisis regional* se observa una tendencia a privilegiar una óptica intrarregional sobre una interregional, así como la necesidad de identificar las potencialidades más que los problemas, siendo ello especialmente válido en la formulación de políticas. Sin embargo, se asume que el enfoque interregional ha de continuar presente dada la *necesidad de articular el desarrollo de las regiones con la estrategia de desarrollo nacional y la de responder igualmente a dinámicas más globales*.

El privilegio de la óptica intrarregional se asocia asimismo a la idea de

desarrollo regional a través de la potenciación de características locales, es decir, a la idea de desarrollo endógeno, tal como ha sido definido anteriormente en este trabajo por Stöhr (1983) o Lewis y Williams (1987) entre otros, otorgándose un importante papel a la presencia de las PYMES y a la capacidad de la clase empresarial local. En esta perspectiva, y ante la inminente necesidad de incorporarse a un proceso continuo de innovación, tanto por la restricción de recursos como por las demandas y dinámica que genera la integración de la región (y el país) a la economía mundial, se sugiere provocar la interacción *sinérgica* entre agentes regionales y factores de innovación. Dado que la innovación se da en los tres planos, tecnológico (productivo), institucional y social, hay que tener en cuenta la relativización de los factores de localización tradicionales, que deben dar paso a otros de carácter más estratégico y, especialmente, a la interacción entre ellos (Auriolles y Pajuelos, 1988; Stöhr, 1986).

En lo relativo a las *potencialidades de la región* y su capacidad innovadora, ya hemos señalado la importante presencia de fuerzas foráneas a la región en sus ciclos de crecimiento (Estado, grandes empresas públicas y transnacionales, etc.). Sin embargo, algunos indicadores y otros antecedentes de la situación actual permiten señalar que, efectivamente, la Región del Bío-Bío presenta condiciones potenciales para producir un proceso de sinergia orientada a la innovación, aunque también alertan sobre aquellos factores que deberían ser objeto de acciones de política para un desarrollo regional más autosostenido. Con tal objeto se observaron las condiciones diferenciales de la región con relación a la situación del país y al resto de las regiones, en cuanto a algunos de los factores considerados estratégicos por distintos autores<sup>22</sup>.

Con la finalidad de ordenar estos factores, se ha utilizado el esquema adaptado del "Sistema de Desarrollo Científico y Tecnológico" (ver Cuadro 2) que muestra las relaciones entre agentes y recursos, centrándose -para los fines de este trabajo- en aquéllos al interior de la región.

a) *Potencialidad de investigación y desarrollo*, es decir, capacidad de relacionar conocimientos con actividades productivas así como capacidad de

22. En la mayoría de los casos se ha comparado la participación de la región en distintas variables con su participación en población, a fin de ver sus ventajas o desventajas relativas en los distintos aspectos.

aprender, crear y difundir conocimientos. La región presenta ventajas relativas especialmente en lo educativo<sup>23</sup>.

b) *Potencialidad de mecanismos financieros internos* asociada a la existencia de una red de instituciones financieras, así como a la densidad de movimientos en depósitos y colocaciones. En la región están representadas el 50% de las instituciones financieras existentes. No obstante, sólo significa el 3% de las colocaciones y el 5% de las captaciones de todo el país.

c) *Potencialidad de participación y toma local de decisiones*, lo que puede asociarse con la existencia de un tejido de organizaciones sociales (gremiales, comunitarias y otras). Aunque la proporción de organizaciones comunitarias y el grado de sindicación no son muy favorables a la región, cabe destacar la existencia de algunos organismos<sup>24</sup> que pueden ser importantes para enfrentar problemas complejos comunes (exploración de mercados y comercialización extra-regional, o la instalación de servicios técnicos especializados).

d) *Capacidad empresarial* fuertemente ligada a la presencia de PYMES en la región así como de trabajadores independientes en diversas actividades. Tal como se indicó en un capítulo anterior, la región presenta un mayor porcentaje de EMT que ocupan una mayor proporción relativa de mano de obra que en el conjunto del país. Asimismo se da una presencia importante de pequeños y medianos agricultores dentro de la FEM regional.

e) *Posibilidad de conexiones intra e interregionales*, lo que se refiere tanto a la infraestructura física, como a la de información y comunicaciones. En la infraestructura física se dan en la región indicadores relativamente favorables (14% dentro del país), pero no así en las comunicaciones donde, por ejemplo, el número de teléfonos muestra una concentración muy baja en la región.

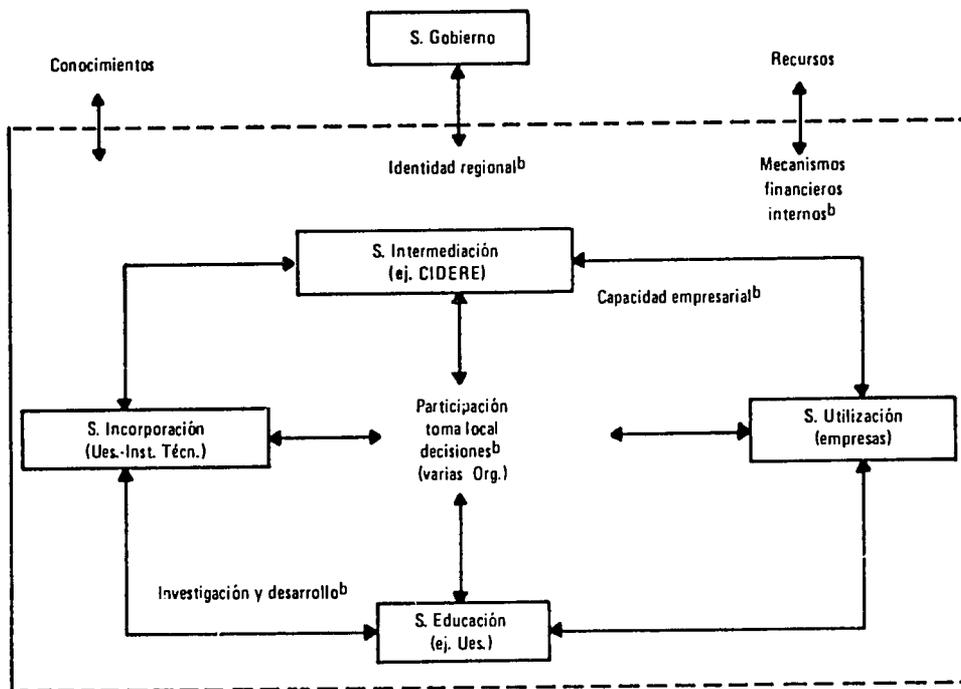
f) *Identidad regional*, que puede tener raíces retrospectivas o una visión prospectiva, según que los elementos determinantes de una conciencia

23. Medido por el número de matrículas -especialmente de enseñanza superior- en lo que la región representa el 26% del total de regiones (sin RM), mientras que su población constituye sólo el 21%.

24. Tales como la Corporación Industrial para el Desarrollo Regional del Bío-Bío, integrado por universidades, industrias y bancos (Lapostol: 1985), la Unión de Cooperativas de la VIII Región y la Organización de Pequeños Industriales de la región.

Cuadro 2

POTENCIALIDADES ENDOGENAS DE LA REGION: EL SISTEMA CIENTIFICO-TECNOLOGICO Y LA CAPACIDAD DE INNOVACION<sup>a</sup>



Fuente: Academia de Ciencias del Instituto de Chile y Corporación de Promoción Universitaria: "El desarrollo científico y tecnológico en Chile, un análisis cualitativo 1965-1985", CPU, Santiago 1987. En él se indica que este modelo funcional ha sido elaborado por CINDA en el trabajo: "El sistema de desarrollo científico y tecnológico en la subregión Andina", CPU, 1977.

Nota: ↔ Conexiones de conocimientos y/o recursos, requiere infraestructura física y de información

<sup>a</sup>Adaptación del esquema "Sistema de Desarrollo Científico y Tecnológico" (SDCT).

<sup>b</sup>Factor analizado en el texto

regional se vinculen al pasado histórico o a la visión de futuro de la región. En ésta como en todas las demás regiones han jugado en contra de la visión prospectiva tanto la inercia centralista como el establecimiento formal de ellas en un contexto de escasa participación. En relación con la identidad retrospectiva, trabajos elaborados en la región llegan a conclusiones algo contrapuestas sobre la identidad y dificultades para generarla (CER: 1988; Muñoz y Lagos: 1987). Otro enfoque basado en una orientación más prospectiva tiene, sin embargo, una mayor confianza en las fuerzas propias (ADECOOP: 1989).

Por último, hay que aclarar que la función (sistema) de gobierno en el esquema utilizado (ver Cuadro 2), "no debe confundirse con la institucionalidad del Estado ya que consiste en la fijación de objetivos al sistema y, por consiguiente incluye el control, evaluación y coordinación del mismo" (CPU, 1987). En otras palabras, es una función que estaría dada parcialmente por el marco nacional de desarrollo, realizándose de un modo complementario o interactuante dentro de la región y funcional a su estrategia de desarrollo.

En síntesis, aunque muchas de las tareas pendientes pueden estar vinculadas con acciones o políticas a nivel nacional, son muchas más las posibles de realizar dentro de la región, con reorganización y mejor aprovechamiento de los recursos existentes y, principalmente, mediante la coordinación de los agentes y el intercambio de información sobre sus actividades, en una óptica de "construcción social de las regiones" como se ha planteado en trabajos anteriores (Boisier: 1987, 1988: 1989 y VV.AA.: 1989).

### **Conclusiones: constataciones y desafíos**

La industria manufacturera de la Región del Bío-Bío está fuertemente penetrada por el capital extranjero y siete grupos financieros o industriales transnacionales detentan el control de siete sociedades anónimas (abiertas), que representan un tercio del empleo industrial total de la región (ver Cuadro 1).

El capital transnacional se ha localizado preferentemente en sectores exportadores y, secundariamente, en sectores orientados al mercado interno; e igualmente, se ha radicado en sectores cuya producción se basa en la explotación de recursos agrícolas tanto intensivos en mano de obra como intensivos en capital, dándose sólo un caso de radicación en sectores no basados en re-

cursos agrícolas, tecnológicamente maduros e intensivos en capital.

Hasta ahora, este proceso de transnacionalización de la propiedad industrial ha sido más un proceso de transferencia de activos que un proceso de inversión propiamente tal, si bien no puede descartarse que, una vez completado el control accionario, se dé un proceso de inversión real con transferencia tecnológica.

De este modo, al tratarse de adquisiciones de industrias pre-existentes, el capital extranjero ha obtenido simultáneamente estructuras de organización que presentan una clara segmentación geográfica de las funciones empresariales, teniendo todo el grupo de empresas analizadas sus sedes administrativas fuera de la región del Bío-Bío.

El proceso de penetración del capital extranjero examinado se ajusta estrechamente a algunos de los modelos de redespiegue espacial sugeridos por W. Stöhr, buscándose tanto la localización en regiones con bajo costo de mano de obra (en términos internacionales), como la entrada oligopólica al mercado nacional. Estas estrategias han estado acompañadas además, por las ventajas ofrecidas por el sistema de conversión de la deuda externa adoptado por el gobierno militar en Chile.

Aunque numéricamente reducido, el análisis del importante conjunto de sociedades anónimas industriales controlado hoy por el capital extranjero y la necesaria extensión de tal análisis a algunas cifras agregadas de la región, evidencian, por lo menos, dos grandes desafíos que la misma debe enfrentar y que son *la modernización de su tejido industrial y la necesidad de aumentar el grado de endogeneidad de su propio desarrollo*.

La región como tal no ha acompañado el proceso de modernización industrial que el país ha estado experimentando, al menos en la forma e intensidad requeridas. Esto no significa que no se den situaciones *puntuales* de modernización productiva o de gestión al interior de las empresas, aunque se observa la falta de un proceso estructural, global e interactivo de modernización industrial en términos de productos. Si la modernización productiva del país debe estar acompañada de propuestas que giren en torno a un bien entendido desarrollo regional, no es suficiente un proceso de modernización productiva que asuma características de aleatoriedad sobre el territorio, por mucho éxito que obtengan los casos individualmente considerados. Un país moderno es un país con sectores modernos, sin duda, pero es también un país de *regiones modernas*. La competitividad internacional de los productos se ele-

va cuando ellos pueden obtener incrementos adicionales de productividad derivados de su inserción en un medio territorial que *en conjunto se está modernizando*. Así, por lo demás, es entendido el problema en los países industrializados que tienen regiones tecnológicamente rezagadas.

El desafío de la modernización industrial de la Región del Bío-Bío ha sido percibido desde hace años y, concretamente, la Oficina Nacional de Planificación de Chile (ODEPLAN) planteaba a inicios de la década pasada para esta región una política global de "reconversión y polarización", donde se indicaba como propósito principal el "asociar la economía regional a las actividades más dinámicas en términos de crecimiento", lo cual suponía además fortalecer los subsistemas urbanos para consolidar en torno a sus centros metropolitanos un espacio polarizado (ODEPLAN: 1970).

Ha habido, ciertamente, grandes transformaciones desde la época de redacción de dicho documento y, particularmente en lo que a industria se refiere, de tal modo que el significado de una propuesta en ese sentido tendría hoy nuevos énfasis y componentes. El término "reconversión" describe actualmente procesos de *reorientación de la producción de empresas ya instaladas* hacia nuevos productos y mercados, especialmente mercados externos, diferenciándose del concepto de "reestructuración", que está más vinculado a *cambios en la posición relativa de los sectores*, con aparición y desaparición de empresas, que ha caracterizado a la industria nacional. De esta forma, tanto la *reconversión* como la *reestructuración* industrial en la región, orientadas a un desarrollo regional integral, implican una modernización que se propone construir a partir de una creciente endogeneidad y sinergia regional. Además, ello supone tanto el aprovechamiento de las posibilidades de desconcentración que permiten las nuevas tecnologías (menores escalas, funcionalidad mayor de las PYME) como la identificación y superación de limitaciones en diversos aspectos:

-En primer lugar, la creciente transnacionalización del capital requiere una clara identificación del tipo de industrias donde este fenómeno se ha producido, así como de la dependencia que presentan en materia de decisiones de reinversión.

-En segundo término, los efectos de especialización y concentración derivados de la política económica neoliberal, con la consecuente mayor vulnerabilidad de las economías regionales. Ello supone una reorientación de la inversión hacia distintos sectores y, particularmente hacia aquéllos

complementarios o potenciadores de los más dinámicos. Cabe destacar en este sentido los desafíos en materia de creación de servicios que tal transformación representa.

–En tercer lugar, las limitaciones por insuficiente acceso y difusión de innovaciones, lo que lleva aparejado mayores gastos en I+D y una especial preocupación por el desarrollo científico y tecnológico. Cabe mencionar aquí la existencia de beneficios, pero también costos explícitos e implícitos, en la transferencia tecnológica, para lo cual se deben establecer condiciones por parte del gobierno en función de la estrategia de desarrollo. Adicionalmente, hay que recordar que las condiciones del mercado laboral a nivel nacional (bajo nivel de salarios) no han incentivado la preocupación por la innovación. Del mismo modo, tampoco el mercado financiero ha facilitado este proceso.

–Finalmente, y muy ligado al punto anterior, están las limitaciones propias de una estructura industrial básicamente tradicional, con escasa incorporación tecnológica y manifiesta segmentación de funciones. En síntesis, cabe concluir que la reconversión y reestructuración industrial en la región debe apoyarse en un conjunto de instrumentos orientados a superar los problemas señalados, entre los cuales deben indicarse: incentivos más selectivos y con mayor coordinación que los que se implementaban en las antiguas prácticas de política regional; infraestructura orientada a nuevas áreas tales como la información y las telecomunicaciones; y, sobre todo, mayor integración y complementariedad del sistema económico y social al interior de la región, lo que a su vez requiere, entre otros:

–Complementariedad entre políticas sociales y económicas.<sup>25</sup>

–Articulación entre investigación y aplicación, a través de lo que se denomina "sistema de intermediación" en el SDCT analizado (ver Cuadro 2).

–Complementariedad entre los sectores público y privado, lo cual requiere una redefinición y flexibilización por parte del gobierno, así como una nueva actitud en los diferentes actores.

–Integración económica entre industria y servicios y, entre pequeña y gran empresa, aprovechando las potencialidades de escala en cada caso y permitiendo un mejor funcionamiento de cada una de ellas a través del desarrollo de la otra.

25. Uno de los mejores ejemplos en este sentido es el rol de la educación (tanto general como técnica) para abordar sobre bases sólidas un proceso de reconversión con auténtica competitividad.

-Cooperación entre empresas en materia de producción y comercialización, que pueden redundar en mayores posibilidades de acceso conjunto a la tecnología.

-Relaciones de cooperación al interior de las empresas, flexibilizando jerarquías y ganando por tanto en compromiso y mayor información para la toma de decisiones en un medio de creciente complejidad e incertidumbre.

Aunque podría continuarse con la enumeración de elementos necesarios de articulación, los anteriores son ciertamente relevantes en cuanto a las posibilidades de reconversión y reestructuración. A ello se agrega la necesidad emergente de otro tipo de Estado y planificación que, además de asumir tareas ya conocidas como la formación de capital intelectual y el control de los equilibrios macroeconómicos básicos, construya escenarios estratégicos de largo plazo, haga seguimiento de las tendencias tecnológicas y apoye la negociación en materia de relaciones económicas internacionales (ILPES: 1989). Asimismo, en términos de desarrollo regional, otro requisito clave es la *descentralización* que permita a los gobiernos locales asumir roles más activos y comprometidos con su ámbito de acción (la región) y, como contraparte, un modelo de "empresa regional" -tal como se ha definido en este trabajo- como elemento fundamental en la construcción de un desarrollo regional endógeno.

Como se expuso anteriormente, la endogeneidad es considerada hoy como un atributo inseparable de un concepto actualizado de desarrollo regional. Es claro que el crecimiento económico regional se encuentra exógenamente condicionado, pero la diferente y más compleja idea del desarrollo regional requiere la condición necesaria del control de su potencial endógeno, lo que comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, las aptitudes naturales y la energía de su población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc., esto es, los elementos que integran *el potencial de innovación y adaptación regional*, que puede definirse como la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su medio determinantes del ritmo y la amplitud de la modernización técnica y organizacional, así como la aptitud de las empresas de la región para construir un potencial de nuevos mercados.

Las dificultades de ciertas regiones para participar del movimiento actual de innovación y transformación estructural provienen principalmente de carencias en sus estructuras económicas, como la recolección y el tratamiento de la información; los procesos de planificación y toma de decisiones; el de-

sarrollo tecnológico (generación de productos y procedimientos nuevos, I + D, etc.); la investigación de mercados y marketing y; la administración empresarial y su gestión financiera.

Las deficiencias estructurales de las regiones pueden ser el resultado de *una serie de características funcionales de las empresas individuales localizadas en la región*, tales como la ausencia en la región de las sedes administrativas de las grandes sociedades multi-regionales; un número escaso de empresas operando en los sectores o subsectores con elevado grado de progreso técnico; un gran número de subcontratistas aprovisionando un solo cliente en productos de escasa tecnología; y un número demasiado grande de pequeñas empresas que abastecen sólo mercados locales.

Estas deficiencias estructurales de las regiones también pueden deberse a *la ausencia de ciertas condiciones indispensables del entorno* para un ejercicio efectivo de las funciones de sede administrativa y de concepción, adopción y puesta en práctica de innovaciones, como por ejemplo: i) un grado conveniente de diversificación del mercado laboral y de disponibilidad de profesionales de alta cualificación; ii) la existencia de instituciones financieras dispuestas a financiar los proyectos innovadores de las PYMES; iii) la existencia de instituciones comerciales, incluidos los servicios técnicos, de dirección y de comercialización; iv) la existencia de articulaciones de información entre el medio industrial y el medio científico; y v) la existencia de sistemas sociales con permeabilidad a la absorción de la evolución tecnológica y estructural.

En la Región del Bío-Bío aparecen con mucha claridad algunas de las deficiencias estructurales que provienen de las características funcionales de las empresas, lo que es notorio en relación a la ausencia en la región de las sedes administrativas de las grandes empresas vinculadas a actividades de elevada tasa de incorporación de progreso técnico. También son claras ciertas deficiencias del entorno, entre las que cabe citar la precariedad de una estructura financiera orientada a facilitar la incorporación de tecnología en el sector de PYMES (cabe recordar que en todo el país operan desde fecha muy reciente apenas tres sociedades de capital-riesgo); la también precaria existencia de articulaciones entre el medio industrial y científico; y el reducido soporte de servicios técnicos y de comercialización.

Sin embargo, la Región del Bío-Bío tiene un potencial de desarrollo endógeno nada despreciable, que podría impulsarse mediante una acción del gobierno regional enmarcada en una política nacional *explícita* de desarrollo

regional, que vuelva a reconocer el lugar prioritario que la región ha ocupado tradicionalmente en dichas políticas. Si bien ésta no es precisamente una investigación orientada a la búsqueda de políticas, no pueden dejar de mencionarse algunas que podrían ser apropiadas en el objetivo mencionado.

En primer lugar, el establecimiento en la región de varios *circuitos tecnológicos regionales* (CTR) vinculados a los sectores de la región con mayores ventajas comparativas estáticas (silvicultura, pesca, etc.), pero sobre todo vinculados a la creación de ventajas comparativas dinámicas mediante una industrialización selectiva de punta. Los CTR son agrupaciones de empresarios, universidades y centros tecnológicos organizadas en torno a programas de perfeccionamiento técnico y empresarial tendientes a mejorar el diseño y calidad de los productos y a elevar los niveles de producción y productividad. Estas agrupaciones operan por ramas de actividad y su finalidad consiste en la creación de complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad. La creación de los CTR supone la concertación de intereses y voluntades entre diversos actores sociales y una activa participación del gobierno regional.

En segundo lugar, debería establecerse en esta región una Sociedad Mixta de Desarrollo Regional con tareas de fomento y actuación regional y local, que permitan concertar efectivamente a los sectores público y privado en pos de acciones concretas de desarrollo regional. Estas sociedades se constituyen con participación accionaria tanto de agentes públicos como privados en una región, siendo su objetivo la promoción de inversiones productivas en sectores y localidades específicas de la misma. De este modo, participan en forma activa en la creación de las *sinergias* necesarias, a través de la creación de nexos de cooperación entre los agentes locales (autoridades regionales y municipales, empresas, universidades, centros de formación, etc.), apoyando la creación de medios para dotar a la región de servicios adecuados y promoviendo su uso. Asimismo, dichas sociedades pueden estimular la creación de centros (o circuitos) tecnológicos regionales, promoviendo iniciativas para fomentar el acercamiento entre las empresas, implementando acciones específicas de apoyo a las PYMES y sustentando las articulaciones científico/productivas. Por supuesto, pueden tener también capacidad para promover y participar en diversos mecanismos de ingeniería financiera, tratándose, en todo caso, de sociedades que operan comercialmente, esto es, que se involucran en actividades viables y con un razonable grado de seguridad en la recupera-

ción del capital.

En tercer término, hay que utilizar también los mecanismos tributarios para lograr una menor segmentación geográfica de las funciones empresariales en el estrato de la gran industria, con el fin de lograr que una proporción cada vez más significativa de las *decisiones* iniciadas o terminadas en la región realicen dentro de ella su ciclo completo.

Finalmente, y con ello vuelve a cerrarse el círculo del análisis, la endogeneidad del desarrollo regional, sustentada por medidas como las sugeridas, exige un mayor grado de descentralización política territorial y la conformación de un creciente segmento de pequeñas y medianas empresas de elevada modernidad tecnológica y administrativa con un alto grado de interacción recíproca.

## Bibliografía

Academia de Ciencias Instituto de Chile y Corporación de Promoción Universitaria, *El desarrollo científico y tecnológico en Chile. Un análisis cualitativo 1965-1985*, CPU, Santiago, 1987.

ADECOOP - *¿Economía social en la región. ¿Utopía o alternativa?* Concepción, junio, 1989.

Aurioles, J. y A. Pajuelo - "Factores determinantes de la localización industrial en España", en *Papeles de Economía Española*, N° 35, Madrid, 1988.

Balan, J. - "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías regionales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", en *Desarrollo Económico*, N° 69, Vol.18, Buenos Aires, 1978.

Bianchi, P.M., G. Giordani y F. Pasquini - "Políticas industriales y territorio", en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XLII, N° 132, U. Comercial de Deusto, Bilbao, España, 1987.

Boisier, S. et. alii. (comps) - *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, ILPES/SIAP, Santiago, 1981.

*Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES, Cuaderno N° 29, Santiago de Chile, 1982.

*Región del Bío-Bío: Veinte años de política de desarrollo regional*. Documento de Trabajo N° 108 del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago, 1985.

"La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional", en Boisier S. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, ILPES, Cuaderno N° 32, Santiago, 1987.

Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos, ILPES/APPR, Documento 88/02, Serie Ensayos, 1988.

Boisier, S. y V. Silva. - *Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción*, ILPES/APPR, Documento 89/3, Serie Ensayos, Santiago, 1989.

Castel, Odile - "La structure de l'industrie électronique mexicaine et strategie des firmes", en *Document de Recherche du CRI:DAL*, Nº 192, París, 1989.

Castells, Manuel - "Ocho modelos de desarrollo tecnológico (... y una propuesta para un mundo en crisis)", en *Nuevo Siglo*, diciembre, 1987.

CER Comisión de Estudios Regionales. Comisión 2 - *Identidad regional, aspectos culturales y concentración social*, Concepción, 1988.

Coraggio, José Luis - "Dos ensayos sobre la teoría de los polos de desarrollo", en *Planificación regional y urbana en América Latina*, ILPES, Siglo XXI, México, 1974.

Cortelesse, Claudio - "El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia", *Cuademo de la CEPAL*, Nº 57, Santiago, 1988.

Crovo, G., V. Mendoza y C. Muñoz. - *Efectos de la apertura al comercio internacional en la industria de la Región del Bío-Bío: 1974-1985*, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Concepción, 1985.

de Mattos, Carlos A. - *Problemas y políticas regionales en el ámbito de una dinámica concentradora*, Documento ILPES, CPRD -D/107, Santiago de Chile, 1988.

*Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos*, Documento ILPES, CPRD-B/37, Santiago de Chile, 1988.

Díaz, Alvaro - *La reestructuración industrial autoritaria en Chile*. Primer Congreso Nacional de Planificación, Santiago, 12-14 de junio 1989. Sociedad Chilena de Planificación.

Fajnzylber, F. - *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

Flores, F. - *Inventando la empresa del Siglo XXI*. Colección Hachette-Comunicación, Santiago de Chile, 1989.

Hagen, E. E. - *On the theory of social change: How economic growth begins*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1962.

Hilhorst, J.G.M. - "Spatial structure and decision making", in D.M. Dunham y J.G.M. Hilhorst (eds.), *Issues in Regional Planning*, ISS, La Haya, 1971.

"Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional", en S. Boisier *et. alii.* (comps.) *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago, 1981.

"On unresolved issues in regional development thinking". *Occasional Papers*, Nº 81, ISS, La Haya, 1980.

Holland, S. - *The regional problem*, The Mac Millan Press Ltd., Londres, 1976.

ILPES *Inserción externa, desarrollo y planificación*. VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Uruguay, 8-10 mayo 1989. Documento NTI G.VII 3, abril, 1989.

Instituto de Economía Universidad de Chile *La economía de Chile en el período 1950-1963*, Santiago, 1963.

Isard, W. - *Introduction to regional science*. Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, N.J., 1975.

Lapostol, Claudio "Organizaciones no gubernamentales y desarrollo regional. El caso de CIDE-RE Bío-Bío (VIII Región; Chile)", en EURE, vol. XII, diciembre, 1985, Nº 34-35, Santiago.

Lewis, J.R. y A.M. Williams - "¿Descentralización de la producción o desarrollo endógeno? Pequeñas empresas industriales y desarrollo regional en el centro de Portugal", en *Estudios Territoriales*, Nº 23, Madrid, enero-abril de 1987.

Lipietz, Alain - *El capital y su espacio*, Siglo XXI, México 1979 (1ª edición 1977 en francés).

Martín, Juan - *Reestructuración industrial, intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas*. Documento ILPES/NTI/APSP/H.I., Santiago de Chile, 1988.

McClelland, D.C. - *The achieving society*, D. Van Nostrand, Princeton, N. Jersey, 1961.

Molina, O. - "Tipología de empresarios industriales del Gran Mendoza", *Serie Cuadernos*, Nº 26, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1972.

Moliní, Fernando - "Comentarios críticos y bibliografías sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el desarrollo regional", en *Ciudad y territorio*, IEAL, Nº 69, julio-septiembre, 1986, Madrid.

Muñoz, C. y J. P. Lagos - *Explorando las causas del centralismo en Chile: el conflicto regional del Siglo XIX*. Versión preliminar, 1987.

ODEPLAN - *El desarrollo regional de Chile en la década 1970/80* (mimeografiado), Santiago de Chile, 1970.

Raczynski, Dagmar "La regionalización y la política económica social del régimen militar: el impacto regional". *Notas Técnicas*, CIEPLAN, Nº 84, julio, 1986.

Rozas, P. y G. Marín - 1988: *El "Mapa de la Extrema Riqueza" 10 años después*, CESOC/PRIES-CONO SUR, Santiago de Chile, 1989.

Schumpeter, J.A. *The theory of economic development*, Harvard U. Press, Cambridge, 1961.

Scott, A.J. y M. Storper - "High technology industry and regional development: a theoretical critique and reconstruction", en *International Social Science Journal* vol. XXXIX, Nº 2, 1987, Basil Blackwell, Londres.

Silva, Iván - *Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile en la estructura industrial regional*. Documento ILPES-CPR, E/38, Santiago, 1985.

Stöhr, Walter - "Development from below: The bottom-up and periphery-inward development paradigm", en Stöhr, W. y D.R. Fraser Taylor (eds.), *Development from above or below?*, John Wiley and Sons Ltd., 1981.

*Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies*. Versión revisada, IIR, Viena, 1983.

"The spatial division of labour and entrepreneurial strategies", en UNIDO, *op. cit.*, 1985(a).

"Regional development strategies and the spatial division of labour", en UNIDO, *op. cit.*, 1985(b).

*Territorial innovation complexes*. IIR Discussion Paper 28, Viena, 1986 (mimeografiado).

Sweeney, Gerald "Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional", *Papeles de la Economía Española*, *op. cit.*

Sylos Labini, Pedro - "El proceso de concentración industrial y las formas de mercado", Introducción de *Oligopolio y Progreso Técnico*, Edición OIKOS, TAU, Barcelona, 1966.

UNIDO - *International economic restructuring and the territorial community*. "Introduction" por P. Hesp, W. Stöhr, B. Stuckey y Secretariat. Documento UNIDO/IS 571, 21 octubre, 1985.

VV.AA. - *Desarrollo regional: tarea nacional*. Resumen de conferencias y recomendaciones de la V Jornadas Nacionales de Regionalización, Pucón 8-10 de diciembre de 1987. Edit. U. de la Frontera, Temuco 1989.

Vellinga, M. y D. Kruijt - *Industrialization and Regional Development in Colombia*, CEDLA, Incidentele Publicaties Nº 26, Amsterdam, 1983.

Walton, J. - *Elites and economic development. Comparatives studies on the political economy of latin american cities*, University of Texas Press, Austin, Texas, 1977.

Weber, M. - *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, C. Scribner's Sons, New York, 1958.

Weitz, R. - *De campesino a agricultor*, F.C.E., México, 1973

Westaway, J. - "The spatial hierarchy of business organizations and its implications of the british urban system", *Regional Studies*, 8, 145-155, 1974.

Zilic, M. - "La empresa FOCURA y la Universidad de la Frontera", *Boletín*, Primer Trimestre, 1989, U. de la Frontera, Temuco.

**Propuestas nacionales sobre descentralización  
y desarrollo regional**

**Previous Page Blank**

## 1. Justicia y solidaridad regional

El futuro gobierno democrático transicional otorgará una clara y decidida prioridad a las políticas sociales, con el fin de corregir aceleradamente las carencias acumuladas, responder dentro de un marco de eficiencia macroeconómica a las demandas reprimidas y asentar sobre bases reales y estables la recuperación democrática.

La batalla contra la pobreza será la única guerra del gobierno democrático.

Por otro lado, se otorgará una alta valoración al desarrollo regional, lo que significa en la práctica atender prioritariamente las necesidades de la población de las regiones por sobre las necesidades de la de Santiago.

Ambas prioridades son, en principio, contradictorias en apariencia.

¿Cómo romper esta contradicción?

Si bien es cierto que la Región Metropolitana tiene más población en situación de extrema pobreza (Universidad Católica, 1982) que cualquier otra región (494.493 personas), no es menos cierto que el conjunto de las regiones VII, IX, y X (Ñuble a Chiloé) tiene todavía una cantidad mayor de población en condiciones de extrema pobreza (517.363 personas).

La proporción de familias bajo la "canasta mínima" en 1983 es más del

doble en la zona sur (regiones IX a XII) que en la Región Metropolitana, 49.7% versus 22,8%. La proporción de familias bajo la "canasta mínima" es -a nivel nacional- de un 55.0% en el sector rural (que no registra este tipo de situación en la Región Metropolitana) y de un 27% en el sector urbano.

Estas cifras debieran ser suficientes para respaldar en los hechos una elevada prioridad a la atención de la población que vive en el sur del país.

Según ODEPLAN, la Región Metropolitana redujo su "peso relativo" en la economía nacional desde un 49.2% en 1970 a un 43.7% en 1984. Esto se explica (pero no lo dice ODEPLAN) porque se redujo en términos absolutos el producto geográfico bruto per cápita de la Región Metropolitana en el mismo período (en un 23.0%, en tanto que en el país se redujo sólo en un 3.0%, también entre 1970 y 1984). Aunque se trata de conceptos diferentes, es común utilizar el producto per cápita como una aproximación al ingreso per cápita.

Simultáneamente (Pollack y Uthoff, 1987) el total de pobres en el Gran Santiago aumentó de un 28.5% en 1969 a un 45.4% en 1985.

Por lo tanto la reducción en el (producto) ingreso per cápita de la Región Metropolitana se hizo con un empeoramiento en la distribución del ingreso, esto es, a costa de los "pobres" y favoreciendo a los "ricos".

Aquí se introduce la noción de justicia regional: los recursos para atender a los "pobres" de la Región Metropolitana deben provenir de los "ricos" de la misma Región Metropolitana y no se debe pedir al habitante de, por ejemplo, la Región de la Araucanía que contribuya (vía uso de los fondos generales fiscales) a resolver problemas que otros en justicia deben asumir.

Entonces, la justicia regional se complementa con la solidaridad regional, ejercida por el Estado a favor de la población regional, puesto que el aporte de los "ricos" del sur no sería suficiente para corregir los problemas de los "pobres" del sur (los "ricos" del sur son menos "ricos" y menos numerosos que los "ricos" de la Región Metropolitana).

Sólo así se pueden atender simultáneamente los objetivos sociales y regionales.

## Bibliografía

Pollack, M. y A. Uthoff (1987) - *Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago, 1969-1985*, PREALC, Santiago de Chile.

Rodríguez, J. (1985) - *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile, 1983*, ILADES, Santiago de Chile.

Universidad Católica/ODEPLAN (1982) - *Mapa de la extrema pobreza*, U. Católica de Chile, Santiago de Chile.

## 2. Una política económica de la descentralización

La descentralización política y territorial (que presupone la creación de regiones dotadas de una autonomía relativa) es una demanda social creciente en Chile que ha sido estimulada por una paulatina toma de conciencia colectiva en relación a la capacidad de auto-administración y auto-representación de los cuerpos intermedios de la sociedad y, paradójicamente, por el discurso descentralista del Gobierno Militar, discurso que llegó a punta de rieles en el preciso momento en que una descentralización efectiva se enfrentó a su contrapartida lógica: una elevada inclusión social y participación política.

El regreso a las formalidades democráticas, pero sobre todo, el propósito aparentemente consensual de fortalecer un ejercicio real de las prácticas democráticas puede ampliar el espacio político y social del proyecto descentralista que anida en ciertos sectores de la clase dirigente y que parece socializarse a una velocidad que supera la percepción de la cúpula política partidista más tradicional.

Es cierto: *la democracia ofrece una oportunidad a la descentralización!* La descentralización –como se ha señalado– es el resultado de un voluntarismo político del Parlamento, si las funciones se traspasan por Ley, o del Gobierno, si el traspaso se hace por Decreto. La autonomía, por otro lado, es un arre-

glo constitucional entre el Estado y los entes territoriales para dotar a éstos de un *derecho* a ejercer funciones normativas.

Descentralización y autonomía son conceptos formales; se refieren a estructuras jurídicas y políticas cuyo contenido puede ser vacío, si no median los elementos *sociales* que transforman a las regiones de meros objetos a verdaderos sujetos activos y los elementos *económicos* que permiten traducir las intenciones en acciones.

En relación a este último aspecto surge la necesidad de comenzar a dibujar *una política económica de la descentralización*, en el contexto nacional e internacional de Chile en la década de los noventa, es decir, un contexto de relativa escasez de recursos públicos frente a una demanda social amplia, diversificada e insatisfecha y frente a una demanda por gastos en infraestructura y en transformación productiva también considerable. Política económica, entiéndase por el momento, en un sentido restringido, relativo *sólo a las fuentes* de recursos fiscales, públicos y mixtos para atender la operación descentralizada, considerada esta última, como se plantea en casi todos los programas políticos, como una operación estrictamente *gradual en el tiempo y selectiva en el territorio*, o sea, ensayada en una o dos regiones con la parsimonia, pero también con la imaginación necesaria de todo proceso de innovación social y cultural.

La primera fuente de recursos es por cierto la más tradicional (pero también la más efectiva a corto plazo), ya ensayada en los procesos descentralizadores de España y de Francia. Se trata de la aplicación del *principio de traspaso simultáneo de competencias y de créditos presupuestarios*. En Francia el Estado traspasa a las colectividades locales los créditos presupuestarios asignados a las competencias transferidas, pero advierte que la creación de nuevos servicios o el mejoramiento de los actuales debe ser financiado por los entes locales. En España, el sistema previsto era que durante los cinco primeros años las regiones autónomas se financiarían con los créditos presupuestarios transferidos, pero que después la financiación se haría mediante la creación de nuevos impuestos regionales o mediante una sobretasa a los impuestos nacionales.

Una segunda fuente de recursos está constituida por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), tanto en su versión ordinaria como en su versión Crédito BID.

El FNDR perdió –por desgracia– el *piso* del 5% de los ingresos tributa-

rios y arancelarios (excluidos los derivados de los impuestos territoriales) que tendía a garantizar un mínimo anual de recursos para el Fondo. Según fuentes oficiales (ODEPLAN: *Logros de la regionalización*, diciembre, 1987) el gasto total efectivo del FNDR se mantuvo constante en alrededor de 8.400 millones de pesos (valores en moneda de 1986) tanto en 1976 como en 1986. Esto significa un promedio por región de 662 millones de pesos, algo más de 2.0 millones de dólares hoy día (septiembre de 1989). ¡Una cifra insignificante!

Como el FNDR nunca alcanzó siquiera el piso previsto, en algunos círculos técnicos y políticos se ha propuesto elevar el monto de recursos del Fondo, pero sobre todo, se ha propuesto modificar radicalmente el conjunto de criterios de reparto. Por ejemplo, el Grupo de Estudios Constitucionales propuso *asociar estrechamente el reparto entre las regiones a las prioridades de desarrollo regional* y al uso del Fondo como un mecanismo compensatorio. De esta forma el Fondo operaría como un verdadero instrumento económico, más que como un fondo disfrazado de desarrollo social.

Hasta aquí los componentes más o menos tradicionales de una política económica de la descentralización. Hay que examinar, sin embargo, otros instrumentos más novedosos.

Como ha sido planteado públicamente por este mismo autor (*La Epoca*, 19.7.89 y *El Sur*, 1.8.89) no existe la menor posibilidad de provocar un efectivo proceso de desarrollo regional si no se quiebra la histórica contradicción entre los compromisos políticos a favor de los "pobres" y los compromisos políticos a favor de las "regiones". Esta contradicción se genera porque el mayor número absoluto de pobres se localiza en la Región Metropolitana y dado que están mejor organizados que en otras regiones, tienen mayor capacidad para presionar sobre los recursos del Estado, apropiándose de ellos en perjuicio de las "regiones".

Como al mismo tiempo puede demostrarse la existencia de un proceso agudo de redistribución regresiva del ingreso en Santiago entre 1970 y 1984 por lo menos, es completamente injusto pedir al anónimo habitante de, por ejemplo, la Región del Bío-Bío, que contribuya, vía fondos fiscales generales, a resolver el problema de los "pobres" de Santiago. Se impone acá la puesta en práctica de un principio de *justicia regional*, haciendo que los "ricos" de Santiago asuman una parte significativa del financiamiento de la solución de los problemas de los "pobres" de su propia región. Esto liberaría cuantiosos recursos fiscales que, en un ejercicio de verdadera *solidaridad regional*, deberán

ser usados para ayudar a las "personas" y a los "lugares" de una región considerada prioritaria desde el punto de vista del desarrollo nacional y regional.

El impuesto predial en determinadas comunas de Santiago y/o el impuesto de segunda categoría podrán ser los instrumentos de captación de recursos para poner en práctica esta modalidad de financiamiento regional.

Por otro lado, se hace necesario derogar las exenciones y franquicias y los regímenes presuntivos de renta que se aplican a algunos sectores productivos (parte de la agricultura, la minería y los transportes). La tributación efectiva (y no presunta del 10%) así recaudada o el diferencial adicional generado debe quedar a beneficio de los gobiernos regionales, en donde se localicen dichas actividades. Estos recursos son considerables en varias regiones, dada precisamente la dispersión geográfica de las actividades que los generan.

Asimismo, cabe considerar, como otro mecanismo financiero y de desarrollo, la creación en algunas regiones, de Sociedades Mixtas de Desarrollo Regional (SMDR), constituidas con aportes de capital de las regiones, provincias y municipios, de la CORFO y del sector privado, a título individual o corporativo. Aparte de sus probadas capacidades para financiar proyectos *rentables* de desarrollo regional (renovación urbana, loteos turísticos, parques industriales, aportes de capital, etc.), tales sociedades pueden representar adicionalmente un mecanismo novedoso de coparticipación financiera.

Así por ejemplo, en la Región del Bío-Bío hay inversiones programadas en el quinquenio 1988-1992 del orden de los 4.500 millones de dólares (a lo menos 1.700 millones en nuevas plantas de celulosa) al tiempo que la Región presenta un considerable déficit de infraestructura, difícil de absorber por parte del sector público solamente. ¿No sería posible que una Sociedad Mixta de Desarrollo Regional tuviese como socio el conjunto de empresas transnacionales que están detrás de esta cartera de proyectos, invirtiendo ellas un porcentaje (por ejemplo, un 5%) de la inversión programada a fin de financiar parte de esa infraestructura, *sin la cual sus negocios podrían reducirse considerablemente?*

Hay que observar que ninguna de estas fuentes financieras significa restar recursos a los gastos públicos y fiscales actuales y por tanto aprueban exitosamente el más riguroso examen de equilibrios financieros y macroeconómicos. Si la oportunidad que la democracia ofrece a la descentralización no es aprovechada, no será por culpa ni de la democracia ni de la carencia de recursos; sí de la falta de voluntad y coraje político!

### 3. El fondo nacional de desarrollo regional: ¿cómo transformar una alcancía en una caja fuerte?

El F.N.D.R. creado por el DL 575/1974 constituye el principal mecanismo mediante el cual el Gobierno canaliza a cada una de las Regiones recursos del Presupuesto Nacional, con el objeto de financiar programas y proyectos de desarrollo regional. El FNDR implica entonces cuestiones relativas al monto de recursos y a los criterios de distribución. El Art. 24 establecía que sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuesto, ésta contemplaría con la denominación *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* una partida conformada por un porcentaje del total de ingresos tributarios y arancelarios de dicho Presupuesto, con excepción de la contribución de bienes raíces. Tal porcentaje sería igual *a lo menos* al 5% de esos ingresos.

El *piso* del F.N.D.R. estaba establecido en el anteproyecto de Constitución Política (Comisión Ortúzar), pero en definitiva, en el texto aprobado en 1980, el Art. 104 no recogió el criterio de establecer un límite inferior. El reciente Proyecto de Ley de Funciones y Atribuciones de Intendentes y Gobernadores (Oficio Res. A-1268 de 17/11/89) señala (Art. 23):

"El monto de recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuesto de la Nación para el F.N.D.R., no podrá ser inferior a aquella parte

del aporte fiscal no relacionada directa o indirectamente con créditos externos del presupuesto inicial del año inmediatamente anterior, en los valores en que se exprese la Ley de Presupuesto del año respectivo".

Desde 1976 hasta 1984 el FNDR funcionó sólo con recursos nacionales y no alcanzó jamás el porcentaje postulado. A partir de 1985 entró en vigencia el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local (PIM) con financiamiento compartido con el BID. Este aporte (Préstamo BIB 151/OC-CH) representa hoy por hoy cerca del 85% de los recursos del FNDR. En 1979 el FNDR ordinario llegó a un máximo de US\$ 72 millones en tanto que en 1985 alcanzó un mínimo de US\$ 12 millones. En el trienio 1986/1988 el FNDR/BID contó con un promedio de recursos de US\$ 67 millones (50/63/87 millones respectivamente).

El Presupuesto para 1990 otorga al FNDR/BID una suma de 25.4 miles de millones de pesos, alrededor de US\$ 85 millones, cifra inferior a la del año 1988 y que equivale a US\$ 6.5 millones *por región*. Como quiera que se mire esta cifra, no cabe duda que es exigua. En términos comparativos alcanzaría para construir una vía de sólo 200 metros de un Metro como el de Santiago en cada Región.

La distribución regional del FNDR para 1990 parece mostrar la nueva modalidad de reparto propuesta en el citado Proyecto de Ley asignando *por partes iguales entre las regiones* el 70% del Fondo (un promedio de \$1.300 millones) y reservando el 30% restante a los proyectos de inversión postulados por las regiones, en vez de la compleja mecánica anterior. Los recursos para cualquier región fluctuarán en 1990 entre dicho promedio, como mínimo y \$3.800 millones como máximo teórico, de acuerdo al Proyecto de Ley.

Dos problemas tendrá que resolver el Gobierno de Aylwin: la modificación del criterio de distribución del FNDR para transformarlo en un verdadero instrumento de política regional vinculando su distribución a las *prioridades nacionales de desarrollo regional* y para transformarlo también en la expresión financiera de la *solidaridad territorial* y, el no menos crucial problema de aumentar sus recursos *creando nuevas fuentes de financiamiento*.

La solución al primer problema está claramente establecida en los documentos de la Comisión de Descentralización y Desarrollo Regional que trabajó durante la campaña. La solución al segundo ha sido esbozada por Boisier en artículos publicados previamente en *La Epoca* y *El Sur* (19.7.89 y 19.11.89)

y se basa en traspasar mediante decisiones administrativas al FNDR la recaudación *adicional* que el Fisco percibirá al eliminarse el sistema tributario presuntivo y en poner en práctica en la Región Metropolitana el principio de *justicia y solidaridad regional*, según el cual los "ricos" de Santiago deben contribuir financieramente a resolver los problemas de los "pobres" de su ciudad mediante una elevación de la contribución de bienes raíces de las Comunas de Providencia, Las Condes y La Reina y liberando de este modo recursos fiscales para ser traspasados al FNDR. No es posible sin la ayuda del SII estimar el rendimiento generado por la eliminación del sistema de renta presunta. La contribución de bienes raíces de los municipios citados fue en 1989 de US\$ 15 millones aproximadamente, así que un alza del 50% entregaría recursos por US\$ 7.5 millones que deberían destinarse a la región de primera prioridad desde el punto de vista del desarrollo regional, región que podría en tal caso ver aumentados sus recursos en un 60% con respecto al máximo teórico que la Ley permite, esto es, los recursos podrían alcanzar a US\$ 20.0 millones, una cifra respetable entre nosotros.

Una economía solidaria no son sólo buenas palabras y no puede basarse en el desfinanciamiento fiscal, sino en la generosidad (mediatizada por la eficiencia del Servicio de Impuestos Internos) de los que tienen más para los que tienen menos.

#### 4. Una agenda de trabajo sobre descentralización y desarrollo regional en el gobierno de transición

El trascendental período político que se abre en Chile a partir de marzo próximo exige que cada uno de los chilenos entregue lo mejor de sí para construir una sociedad más democrática, más equitativa, más solidaria, más estable y más dinámica. En particular, este período de la historia exige a los técnicos proponer las mejores ideas, las más viables y a la par con ello, las más ambiciosas; a los políticos se les exige coraje para tomar decisiones, teniendo como consideración básica el progreso del país más que el costo político partidario.

Un desarrollo geográficamente más armónico de Chile, a nivel de regiones y comunas es una exigencia no sólo del bien común –en cuanto ello significa una mayor igualdad de oportunidades– sino que es también una exigencia del propio crecimiento económico sostenido y de largo plazo del país. Chile no puede soportar una hipertrofia creciente de su capital y de la Región Metropolitana (que puede llegar a incluir en el corto plazo a la Región de Valparaíso) sin que se paguen a futuro enormes costos que la miopía del corto plazo impide ver y que la falta de voluntad impide asumir.

Desde Jorge Ahumada en 1958 hasta Alejandro Foxley en 1988, todos los economistas así lo han reconocido.

Parafraseando a Bárbara Ward, "cada rincón de nuestro país, cada región, cada pueblo y localidad, no lo hemos heredado de nuestros antepasados, sino que lo tenemos en préstamo de nuestros descendientes". Es un deber entregarlo en mejores condiciones absolutas y relativas.

La descentralización, sea administrativa, sea política sea territorial, no es un reclamo utópico de infiltrados que atentan en contra de la *eficiencia* global de la economía (¿cuánto pagaría usted por una eficiencia que mantiene un 40% de la población en condiciones de pobreza, convierte al país en un transferente neto de capitales al exterior, asfixia literalmente a cerca de un 40% también de la población durante el otoño y el invierno, depreda y agota sus recursos naturales, margina al talento juvenil de la educación y restringe el empleo?) La descentralización es un imperativo político para muchos y también un imperativo *doctrinario* para los demócrata-cristianos, cuestión central de su utopía social y uno de los pocos componentes de ella que *puede llevarse a la práctica en términos ampliamente consensuales* (¿conoce usted alguien que públicamente se oponga a ella?)

El futuro Ministro de Hacienda, A. Foxley escribía:

"Un proyecto descentralizador tiene que ser, entonces, un proyecto nacional. Esto quiere decir que al abordar problemas regionales debe estar resolviendo al mismo tiempo problemas del país en su conjunto, tales como el desempleo y la insuficiente inversión y dinamismo de la economía. Tiene que ser nacional, además, en el sentido de representar una voluntad de cambio descentralizador por parte de un espectro político que presente a una abrumadora mayoría del país, así como a sectores claves de la 'intelligentzia' e incluso de la burocracia estatal."

Una reforma social tan importante y estructural, puesto que supone comenzar a cambiar hábitos culturales que permean todos los ámbitos de la sociedad chilena, necesita aprovechar particulares coyunturas políticas y, ¿qué mejor coyuntura política que la transición del autoritarismo a la democracia verdadera?

¡Si no es ahora, ya no será hasta el Siglo XXI!

Una agenda de trabajo para el Gobierno de Aylwin en estas materias debería incluir:

## Reformas administrativas

Hay que aprovechar el primer impulso legislativo para sacar adelante ciertas reformas administrativas que permitan manejar con mayor eficiencia los procesos de descentralización y de desarrollo regional, para darles la unicidad y coordinación necesaria y para ello sería conveniente usar el proyecto de ley que transformará la ODEPLAN en un Ministerio.

En ese momento legislativo debe *devolverse* a la ODEPLAN las funciones de planificación regional hoy radicadas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del MINTER. El FNDR *debería ser radicado también en la ODEPLAN*, puesto que dicho Fondo opera en la práctica como un fondo social directamente vinculado a proyectos que contribuyen a erradicar la pobreza mediante *ayuda a los lugares* (y no a las personas directamente). El FNDR debe manejarse entonces complementariamente al FOSIS y a otros fondos propiamente sociales. Con ello, la Subdirección Regional de la ODEPLAN volvería a tener un nivel de primera línea, punto focal del diseño de estrategias y políticas.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del MINTER debería quedar encargada exclusivamente de la monumental tarea de implementar la descentralización que, en cuanto simultáneamente *política y territorial*, debe articularse cuidadosamente con la ODEPLAN.

## Reformas políticas

Similarmente hay que aprovechar el consenso político en torno a la reforma de la L.O. de Municipalidades, para introducir la *descentralización política* efectiva y *gradual* a nivel de las regiones. Esto implica en principio: i) modificar el régimen de designación de Intendentes; ii) ampliar las competencias de los Intendentes; y, iii) modificar las *funciones*, no necesariamente la estructura, de los COREDES y abrir espacios para la creación de *cuerpos políticos regionales*. A este respecto son del mayor interés las propuestas de la Comisión de Descentralización y Desarrollo Regional de la Concertación y del PDC.

El futuro Ministro de Justicia, F. Cumplido dijo al referirse a este tema el 2.11.89:

"La descentralización debe iniciarse junto con la propia instalación del gobierno democrático y debe ser gradual. La primera etapa afectará a toda las regiones simultáneamente. La segunda etapa será ganada por las regiones en la medida que prueben ante el gobierno nacional el desarrollo de su personalidad regional y el cumplimiento de otros requisitos sobre recursos humanos, infraestructura material, etc. El gobierno regional debe tener la máxima autonomía, dentro de un Estado Unitario, para decidir sobre los aspectos que le permitan acceder a la segunda etapa.

"La máxima autonomía implica elección directa en la Región de los integrantes de los organismos colegiados, por voto proporcional. También podrán integrar el organismo colegiado regional los senadores nacionales de la respectiva Región.

"El Intendente Regional debería ser nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna del organismo colegiado de la Región, en la primera etapa. En la segunda etapa, podría ser elegido en votación directa por los ciudadanos de la Región, consultándose la existencia de un Delegado del Gobierno Nacional para el cumplimiento de las funciones propias del Estado Unitario y para su debida coordinación con el Gobierno Regional.

"Los principales instrumentos para realizar la descentralización serían la ley sobre el plan de desarrollo, los planes y programas de desarrollo, el presupuesto regional, los presupuestos de inversión y el FNDR. A ellos debe agregarse el establecimiento de potestades normativas de carácter legislativo y reglamentario de la Región de acuerdo con las diferentes etapas de la gradualidad del proceso y la imposición de tributos regionales.

"En la primera etapa, debe la Constitución reconocer la potestad legislativa y reglamentaria de la Región para regular las actividades o materias de su competencia exclusiva o privativa. Pero, además, el órgano colegiado de la Región debe tener la posibilidad de adecuar, a través de la potestad reglamentaria, la ejecución de las leyes nacionales a su respectiva realidad. Puede contemplarse la iniciativa legislativa de las regiones para proyectos de ley nacional.

"En la segunda etapa, correspondería además a las regiones la organización del Gobierno Regional, la dictación de los reglamentos relativos a

la organización de las entidades del gobierno local y su división político-territorial, el ordenamiento y organización administrativa de la región, la coordinación de los gobiernos provinciales y comunales, la promoción y creación de empresas que propendan al desarrollo económico regional, la creación de bancos de fomento y desarrollo regional, los empréstitos internos, todo de acuerdo con la Constitución y la Ley de Autonomía. Cumplida la primera etapa, la Región debe acceder a un Estatuto de Autonomía, aprobado por ley nacional y mediante referéndum interno." (Cumplido: 1989.)

### Reformas económicas

¿Cómo obtener recursos para una descentralización y un desarrollo regional eficientes?

Nuevamente, hay que aprovechar el proyecto de reforma tributaria para obtener, *primero*, que el ingreso fiscal *adicional* derivado de la eliminación del régimen tributario presuntivo sea entregado por el ministro de Hacienda como aporte fiscal libre a los gobiernos regionales de las regiones en donde se localizan las actividades que tributan; *segundo*, que la *tasa* del impuesto predial en las comunas de Providencia, Las Condes y La Reina se eleve *tanto como sea necesario* para que la *justicia regional* pueda abrir paso a la *solidaridad regional*. Si los "ricos" de Santiago hacen un esfuerzo para contribuir financieramente a aliviar los problemas de los "pobres" de Santiago (algo que además contribuiría a la "seguridad" de los primeros), el Fisco puede liberar recursos equivalentes, para ayudar al *fomento económico* de una o varias regiones (si la tasa se duplica ello generaría recursos por US\$ 7.5 millones al año).

Cuando el Papa en su discurso en la CEPAL llamó a construir una *economía de la solidaridad*, seguramente se dirigía en particular a algunos de los que hoy día asumen la conducción política y económica de Chile.

Hay también otras fórmulas complementarias, imaginativas y asociativas para generar recursos frescos en las regiones.

## Decisiones políticas

Nada es posible si no se adopta un conjunto mínimo de decisiones políticas, que, naturalmente, tienen un costo político y tal vez partidario, porque no se trata de decisiones neutras.

Si el Presidente Mitterrand hubiese valorado más el costo político (para su coalición) que el beneficio para Francia, no habría iniciado el proceso descentralizador de 1982.

En materia de decisiones políticas será necesario, *primero*, romper el histórico círculo vicioso entre el ataque a la pobreza y el ataque al subdesarrollo regional. Como ha sido expuesto en otras oportunidades, tal círculo vicioso se genera porque en nuestro país la mayor cantidad absoluta de pobres está en Santiago y dado que están mejor organizados y representados, se "apoderan" de los recursos fiscales y en consecuencia, reducen drásticamente los recursos para atender a la población de las regiones. ¿No son los "pobres" de Santiago los culpables, sino los técnicos que no imaginan fórmulas alternativas! Romper este círculo mediante la aplicación del principio de justicia y solidaridad regional es una decisión política.

*Segundo*, puesto que no se puede lograr el desarrollo regional en todas las regiones al mismo tiempo, hay que *priorizar* y la racionalidad económica aconseja en este caso, pronunciarse o *hacer una apuesta a favor del desarrollo de la Región del Bío-Bío*. También se trata de una decisión política.

*Tercero*, hay que *frenar* el crecimiento y la expansión de Santiago, no por el gusto de hacerlo, sino porque ello es condición indispensable para resolver el problema ambiental y para tener éxito en la otra cara de la medalla: el desarrollo acelerado de la Región del Bío-Bío. Nuevamente se trata de una decisión política.

La descentralización y el desarrollo regional representan un campo de intersección de intereses y funciones de por lo menos cuatro Ministerios, en esta perspectiva agregada: el de Interior, el de Hacienda, el de Justicia y el de Planificación. Se requerirá probablemente de una compleja instancia de coordinación al más alto nivel político, algo así como una Consejería de naturaleza inter-sectorial.

¿Qué hay de los costos políticos? Por supuesto que están presentes, pero ellos se pueden minimizar si se busca el apoyo social adecuado y si el Gobierno logra *comunicarse* adecuadamente con la población y socializa sus ob-

jetivos.

Si la democracia ofrece una oportunidad a la descentralización, desperdiciarla sería un crimen de Lesa Patria.

### **Bibliografía**

Cumplido, F. (1989) - *Democratización regional, comunal y vecinal*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, Chile.

Foxley, A. (1987) - *Chile y su futuro. Un país posible*, CIEPLAN, Santiago de Chile.

**Propuestas regionales para regiones prioritarias**

**Previous Page Blank**

## 1. Desafíos básicos del desarrollo de la Quinta Región de Chile

La Región de Valparaíso, formada por las provincias de Aconcagua, Valparaíso y San Antonio, ha constituido tradicionalmente una región prioritaria en los esquemas chilenos de desarrollo regional, particularmente cuando en tales esquemas la desconcentración de la Región Metropolitana ha sido considerada como objetivo de primer orden.

Aproximadamente veinte años de políticas públicas más o menos explícitas en tal sentido no han producido efectos positivos notables (a menos que se argumente que sin tales políticas la situación sería peor, un argumento difícil de probar en uno u otro sentido). En 1985 se aprecia, por el contrario, una situación de crisis generalizada que el terremoto del 3 de marzo del mismo año agravó por cierto, pero que, por sobre todo, dramatizó la situación regional. Su peor consecuencia parece haber sido poner de manifiesto una suerte de pesimismo social o colectivo que puede convertirse en una rémora para el desarrollo futuro de la región.

En este breve artículo se planteará como tesis la existencia de cuatro grandes problemas –que han sido poco discutidos– y cuya solución parece constituir un requisito básico para que la Quinta Región pueda alcanzar niveles más elevados de desarrollo. Previo a la discusión específica sobre proyec-

tos u otras materias, es necesario ponerse de acuerdo sobre estos "macroproblemas".

### **Primer problema: la región debe aumentar su capacidad de captación de recursos nacionales**

Es obvio recordar que el crecimiento económico regional (y en consecuencia en alguna medida también el desarrollo regional) depende fuertemente del monto de recursos nacionales (públicos y privados) que, mediante diversos mecanismos, son asignados a la región. Por supuesto que interesa no sólo la cantidad de recursos, sino también la forma en que se emplean, es decir, la calidad de la inversión, aunque no debe entenderse este juicio como una deformación puramente economicista.

A pesar de que en los últimos años y debido a la incorporación de la provincia de San Antonio la Quinta Región es hoy más "grande" que hace veinte años, la participación regional en la inversión pública ha venido disminuyendo sostenidamente. En efecto, en 1965 la inversión pública en la entonces Quinta Región representó un 10.7% del total nacional;<sup>1</sup> en 1970 este porcentaje bajó a un 8.1%,<sup>2</sup> y como promedio del período 1979-1982 bajó todavía a un 6.5%.<sup>3</sup>

No hay información verificable sobre la inversión privada, pero las innumerables manifestaciones de preocupación de organizaciones empresariales regionales permiten suponer, en el mejor de los casos, una situación similar.

La inversión real efectiva del Fondo Nacional de Desarrollo Regional era en esta región en 1982 un 54% de lo que había alcanzado en 1977.<sup>4</sup>

En otras palabras, y teniendo en cuenta que en Chile los recursos propios de las regiones son inexistentes, la Quinta Región cuenta hoy día con menos recursos (transferencias) que en el pasado; concretamente, tales recursos se han reducido en alrededor de un 40% en menos de veinte años.

En consecuencia, el primer problema anotado constituye un verdadero imperativo regional y por tanto es pertinente preguntar: ¿de qué depende la

1. GDEPLAN, *Indicadores regionales*, Santiago de Chile, 1976.

2. *Idem*

3. Escuela de Negocios de Valparaíso, *Panorama económico de la Quinta Región*, N°3, Valparaíso, 1985.

4. Escuela de Negocios de Valparaíso, *op.cit.*

capacidad regional de captación de recursos?

La proporción de recursos asignados a una región depende, en primera instancia, de la voluntad y decisión política del gobierno central. Se trata de una decisión de naturaleza política, porque si los recursos constituyen un dato, el entregar más recursos a una región conlleva la decisión de disminuirlos en otra(s), por lo menos en cada ejercicio presupuestario. Como esta decisión afecta al conjunto de la sociedad, se trata de una decisión política, independiente de cuán sólido sea su fundamento técnico.

En el caso de la Quinta Región es perfectamente legítimo exigir al gobierno tal decisión, puesto que sólo se estaría exigiendo que el gobierno se atenga a sus propias prioridades en materia de desarrollo regional. Para ser ecuánime, hay que señalar que, en mayor o menor medida, tal exigencia habría resultado igualmente legítima desde 1964 en adelante.

Por otro lado, los recursos asignados a una región dependen también de la capacidad de negociación que la región pueda exhibir en sus relaciones con el gobierno, con empresas públicas y con otros agentes económicos. También se trata acá de un factor de naturaleza política, dado que toda negociación es por definición un proceso político. A su turno, la capacidad de negociación depende de complejos elementos políticos (estructura política regional, calidad de la clase política, etc. ...), sociales y, por supuesto, técnicos.<sup>5</sup> No se requiere de ninguna elaboración para sostener que todo proceso de negociación se inscribe más fácilmente en el marco de los sistemas políticos democráticos, de forma que desde tal punto de vista la Quinta Región ha dispuesto de muy escasos espacios de negociación en estos últimos años.

Finalmente, los recursos asignados a una región dependen de una cuestión meramente técnica (si es que existen las cuestiones "meramente técnicas"), que se liga a la metodología de evaluación de proyectos utilizada.

No se hace cuestión de si la inversión pública, concretada en proyectos, debe ser cuidadosamente evaluada o no. Es obvio que debe serlo de manera rigurosa. El asunto es otro, sin embargo.

Si los principales parámetros (precios-sombra de la divisa, la mano de obra y el capital) utilizados en el proceso evaluatorio son parámetros nacionales (es decir, agregados, homogéneos y únicos), es muy difícil que los pro-

5. Boisier, S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Cuaderno Nº 29, II.P.E.S., Santiago de Chile, 1982.

yectos regionales puedan competir con iguales proyectos en la Región Metropolitana.

¿Por qué habría que valorar de igual manera un empleo generado en la Región Valparaíso y un empleo generado en la Región Metropolitana *por un mismo proyecto*, si el desempleo se considera, por ejemplo, relativamente más importante en la Quinta Región?

Si existen prioridades de desarrollo regional, como de hecho existen en el discurso, la evaluación de los proyectos debe necesariamente reflejar tales prioridades en *un sistema nacional de parámetros regionales*, lo que, por lo demás, se logra al utilizar los así llamados criterios sociales de evaluación.<sup>6</sup>

A idéntica conclusión llegan los editores de *Panorama Económico de la Quinta Región* al señalar: "Asimismo, sería conveniente que dentro de los beneficios indirectos de los proyectos de inversión pública se consideren los efectos externos positivos producidos por la descentralización que éstos conlleven" (Nº3, p. 13).

Por cierto que todavía será posible encontrar opiniones en este contexto que llamarían la atención acerca de la distorsión que el uso de estos criterios produciría sobre la óptima asignación de los recursos. Al respecto, siempre es útil recordar que el mundo real no es un mundo de óptimos paretianos, sino un mundo de "second bests", en el cual el técnico debe prevenir al político acerca del costo de sus decisiones, pero sin olvidar la naturaleza política de éstas.

## **Segundo problema: la región debe construir una capacidad de análisis económico coyuntural**

En las interpretaciones más modernas sobre el fenómeno del desarrollo regional se atribuye una importancia muy grande –como factor de crecimiento económico– al impacto regional de las políticas económicas nacionales, macroeconómicas o sectoriales.<sup>7</sup> Cuando tales políticas producen impactos negativos sobre una región, ellos pueden anular y aun sobrepasar el efecto posi-

6. Silva L., I. "Los proyectos y la planificación de las inversiones en el sector público". *Preinversión y proyectos*, Fondo Nacional de Preinversión del Ecuador y Banco Interamericano de Desarrollo, Quito, 1981. Como es sabido, la literatura sobre el tema es muy amplia y conocida.

7. Boisier, S., *op.cit.*

vo de crecimiento provocado, por ejemplo, por una generosa asignación de recursos.

Se trata de un punto que sólo en años recientes comienza a ser investigado empíricamente, de manera que los antecedentes son relativamente escasos.

En el caso de la Quinta Región, algunas cifras que serán comentadas en seguida permiten sostener que el modelo económico global puesto en práctica a partir de 1973 y algunas de sus principales políticas e instrumentos de política económica han producido efectos claramente depresivos e incluso destructivos en esta región.

Considérese por ejemplo en primer término la política fiscal, probablemente la política macroeconómica por excelencia. Aun cuando las cifras deben ser manejadas con extremo cuidado –dado el carácter unitario y centralizado del país–, parece evidente que la política fiscal vista desde esta Región en nada la ha favorecido. En efecto, entre 1979 y 1981 el aporte regional a los ingresos fiscales ha sido del orden del 27.0% del total<sup>8</sup>, en tanto que el gasto fiscal en la Región, en igual período, ha promediado un 7.0% del total. Más allá de las distorsiones que estas cifras presentan debido a las razones anotadas, la falta de proporción es demasiado abultada como para ocultar un tratamiento discriminatorio hacia la región, sobre todo teniendo de nuevo en cuenta su carácter de región prioritaria. Por cierto que en este caso específico no se podrá pretender la igualación de ingresos y gastos, pero sí debe reclamarse un gasto fiscal mayor.

El modelo económico ha afectado con particular fuerza al sector industrial de la región, especialmente mediante un instrumento de política económica: los aranceles, que de una tarifa modal de 90% en 1974, bajan a un 10% en 1980.

En este sexenio la región pierde nada menos que 11.424 empleos industriales *sólo en el estrato de la gran industria* (50 personas y más de ocupación), cifra equivalente a un 38.0% del empleo en el mismo estrato en 1974 y en el mismo período sufre la desaparición del 33.0% de los establecimientos industriales.

Ninguna otra región del país experimentó una pérdida relativa semejan-

8. Hay que considerar que en esta cifra está incluido un muy alto porcentaje correspondiente al IVA sobre importaciones.

te, considerando los niveles previos de industrialización.

Naturalmente son varios los factores que explican esta dramática situación, pero al manejo arancelario solamente puede atribuirse entre un 11.0% y un 68.2% de la pérdida total de empleo, según el conjunto de ramas industriales consideradas. Si se mide la pérdida ocupacional en todas las ramas para las cuales la política de comercio generó un efecto negativo de sustitución de importaciones, tal pérdida equivaldría a un 68.2% del total; si sólo se consideran las ramas en las cuales el efecto de sustitución explica por lo menos la mitad de la variación del VBP en el período, ellas explicarían un 53.0% de la caída ocupacional; si se consideran exclusivamente las ramas cuya variación en el VBP queda sobreexplicada por la sustitución, ello equivaldría a un 11.0%.<sup>9</sup>

Si situaciones como éstas y otras semejantes hubiesen podido ser previstas por la región (el instrumental económico está por cierto disponible) a través del trabajo de alguna suerte de instituto de estudios económicos regionales, sea del sector público, sea de las universidades, es evidente que la región habría estado en condiciones de defenderse mejor en este proceso, ya sea por la vía de la negociación con el gobierno o por otras vías. En verdad, no hay excusas para justificar la ausencia de un organismo de esta especie en una región que cuenta con una infraestructura académica de primer nivel, con asociaciones empresariales que facilitarían el acceso a la información y con un aparato técnico de planificación que, desde luego, debiera cumplir tareas más importantes.

Sobre todo en el contexto político y económico actual, con un estatus relativamente jibarizado para la planificación, el papel de una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación debería centrarse en el análisis (coyuntural y estructural) de la forma de inserción de la región en el cuadro de la política económica nacional, de manera de proveer de información oportuna a los agentes económicos y, por encima de todo, proveyendo una base técnica a los procesos de negociación política entre la región y el gobierno central.

9. Boisier, S. e Iván Silva: "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional". *Revista EURE*, N°. 34/35 Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.

### Tercer problema: la región debe autoconstruirse a sí misma<sup>10</sup>

Este es un problema de naturaleza sociológica principalmente que, en un orden de prelación, tendría que aparecer en primer lugar y cuya solución depende de la propia voluntad de la población regional.

La Región de Valparaíso fue inicialmente delineada en 1964, incluyendo las provincias de Valparaíso, Aconcagua y Coquimbo (Región VAC).

Posteriormente, al oficializarse la regionalización propuesta por ODEPLAN al Presidente Frei (de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 16.035), la Quinta Región quedó reducida sólo a las provincias de Aconcagua y Valparaíso.

Finalmente, el D.L. 575, de 1974, sanciona la conformación actual de la Quinta Región, incluyendo en ella, además de las provincias de Aconcagua y Valparaíso, a San Antonio, perteneciente hasta entonces a la Provincia de Santiago.

Cabe señalar que esta modificación, que posteriormente daría origen a no pocos problemas, era considerada como deseable desde el momento mismo de la primera propuesta de regionalización. Técnicamente conveniente, era, sin embargo, una propuesta de difícil puesta en práctica por consideraciones políticas y sociales. El Gobierno Militar aprovechó su excepcional situación para imponerla sin una discusión mayor.

No cabe duda que la Quinta Región es una de las dos regiones de mayor importancia del país, que en cualquier proyecto político y en cualquier estrategia de desarrollo constituiría una de las pocas prioritarias.

El problema consiste en que esta región no es una región. Está definido el contenedor, pero no el contenido. Se han definido los límites y se ha impuesto sobre el territorio, así demarcado, una estructura incompleta de administración, que no tiene una contrapartida real en la sociedad o en la comunidad regional.

En el mejor de los casos, se trata de una región no articulada, la que en función del papel que debiera cumplir en términos de desarrollo político y económico de Chile, debe ser armada como un verdadero rompecabezas.

Pero armar o construir una región, transformarla de un *objeto de administración* a un *sujeto de desarrollo*, no es una tarea que pueda hacerse desde

10. En esta sección se reproducen algunos párrafos de un artículo previo del autor, publicado en la Revista *Hoy*, Año VIII, N°401, Santiago de Chile, 1985.

afuera y desde arriba ni, menos, en condiciones de ausencia de participación.

Para comenzar por lo que salta a la vista, la Quinta Región no tiene articulación física interna. Las comunicaciones viales entre el centro regional (Gran Valparaíso) y San Antonio son indirectas y de baja calidad, en tanto que las ferroviarias son inexistentes. El camino costero Valparaíso-San Antonio, largamente estudiado, sigue en el papel. La mayor parte de las ciudades del Valle del Aconcagua tienen mayor vinculación con Santiago que con Valparaíso.

Contando la región con el más importante canal no metropolitano de televisión (UCV), resulta a lo menos paradójal observar que sus transmisiones se reciben perfectamente en Santiago, pero no alcanzan a San Antonio y a otras ciudades del interior regional. ¿Cómo podría actuar la televisión regional como un mecanismo de identificación social de la región? La prensa escrita, en manos de una sola empresa, resiste cada vez con mayor dificultad la facilidad de penetración de la prensa capitalina.

Desde un punto de vista más complejo, es un hecho que la Provincia de San Antonio (o por lo menos sus voceros públicos) no se sienten partícipes de la Quinta Región. El publicitado caso EUROSAL puso de manifiesto la preponderancia de los intereses localistas sobre un interés colectivo regional. Es lamentable que no se haya hecho un esfuerzo significativo para transformar tal debate en una oportunidad de concertación y reivindicación regional. Mirada en su conjunto, la región dispone del mayor complejo portuario del país y una adecuada distribución de funciones entre sus puertos (Quintero, Valparaíso, San Antonio) debe considerarse como una palanca para el crecimiento de toda la región. Claro que, de nuevo, ello presupone una mayor articulación física interna.

Es también un hecho conocido que los habitantes de Valparaíso suelen, por un lado, mostrar actitudes un tanto románticas añorando un pasado urbano imposible de reconstituir y por otro, muestran una escasa percepción del "espacio regional". ¿Cuántos "porteños" consideran a Cartagena o a Hijuelas como ciudades de la Quinta Región?

Las reivindicaciones económicas regionales muestran también el mismo fenómeno. Cierto es que no todos los grupos sociales han podido hacer públicas sus reivindicaciones, pero aquéllos que han dispuesto de un espacio (principalmente ASIVA) muestran reclamos esencialmente sectoriales, con una sola conexión con la situación general de la región: el reclamo por una verdadera

descentralización.

Desde el punto de vista sindical, las organizaciones existentes en la región no representan siquiera un 20% de la fuerza laboral; ello ha limitado por cierto su capacidad de movilización y defensa de las fuentes de trabajo y dificulta su concertación con organizaciones representativas de otros intereses.

Las crisis económicas regionales, sean originadas en la propia región, sean originadas en las políticas económicas nacionales, suelen contribuir a cristalizar una conciencia regional y favorecen –en algunos casos– la subordinación de los intereses sectoriales al interés colectivo regional. En la Quinta Región, las políticas económicas nacionales, sindicadas por empresarios y trabajadores como el factor principal de la crisis de la región, parecen no haber logrado este resultado y bien por el contrario, han servido para agudizar los conflictos.

Como debiera ser claro, no existe ninguna posibilidad de generar un proceso de auténtico desarrollo regional si la región no existe como entidad social y política, y éste parece ser el caso de la Quinta Región. Naturalmente, no es posible mencionar soluciones sencillas, pero sí sería necesario señalar que una real descentralización política es un poderoso elemento coadyuvante en la construcción de una región, pero en definitiva el desarrollo regional es una tarea de organización de la propia comunidad regional y de su autoconfianza colectiva en su propio destino.

#### **Cuarto problema: la región debe definir un "modus vivendi" con la Región Metropolitana**

Es bien conocida la frase atribuida al Presidente mexicano Porfirio Díaz: "Pobrecito México: tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos". *Mutatis mutandi*, se podría afirmar algo semejante con respecto a la situación de la Quinta Región en relación a la Región Metropolitana, una relación signada por la ambigüedad de la articulación entre ambas. Como en muchos otros órdenes de cosas, la peor de las relaciones es la ambigua.

La Quinta Región tiene la no despreciable ventaja de ser probablemente la única región de Chile para la cual se han propuesto dos estrategias alternativas de desarrollo.

La estrategia oficial desde 1964 en adelante, con mayor o menor fuerza,

ha consistido en considerar a Valparaíso como un "polo de desarrollo" alternativo a Santiago. Esto fue expresado nítidamente en documentos de la ODEPLAN<sup>11</sup>, al postularse para la Quinta Región una política de "polarización y reconversión económica".

La estrategia alternativa fue delineada por el entonces Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) de la Universidad Católica de Chile y consistía en considerar el conjunto de las Regiones V, VI y Metropolitana como un gran espacio altamente articulado. Para ello se acuñó la expresión "la región como gran ciudad"<sup>12</sup>. Aunque el estudio fue preparado para la ODEPLAN, esta estrategia no llegó a ser oficialmente adoptada.

Ambas estrategias parten de fundamentos teóricos completamente diferentes y tienen distintas implicaciones en relación a programas y proyectos y presentan, probablemente, una muy disímil situación de beneficios y costos.

La primera de ellas, basada en todo el arsenal conceptual de la teoría de los polos de desarrollo, presupone una fuerte posición del sector público, sobre todo si se tiene en cuenta que su éxito depende en alta medida de la posibilidad de controlar efectivamente el crecimiento económico y espacial de Santiago. La política de localización industrial y la política de descentralización política, administrativa y financiera, aparecen como importantes componentes de la estrategia. La competencia entre centros es estimulada, prestándose atención especial al fortalecimiento de los mercados locales y al aprovechamiento de las ventajas naturales y adquiridas de cada localidad.

La segunda estrategia presupone que esta macrorregión se encuentra en un sendero de expansión y modernización similar a los grandes conglomerados metropolitanos europeos, cuya característica principal es una muy reducida fricción espacial y, en consecuencia, una alta movilidad interna.

Al considerar la macrorregión como una "gran ciudad", cada uno de los centros urbanos pasa a asumir funciones especializadas y complementarias

11. ODEPLAN, *El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980*, Santiago de Chile, 1970.

12. El fundamento teórico de esta propuesta fue desarrollado por Guillermo Geisse y José Luis Coraggio en el artículo: "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional". EURE, *Revista de Estudios Urbano-Regionales*, vol. 1, N°1, 1970. John Friedmann planteó ambas alternativas en su libro *Urbanization Planning and National Development* (Chapter 10), Sage Publications, 1973.

(como los barrios de una gran ciudad) y la localización de actividades y de personas pierde relevancia. La administración tiene que ser centralizada, puesto que el énfasis se coloca en la operación del sistema más que en sus componentes individuales. Los programas fundamentales se asocian a los transportes y las comunicaciones. Aparte de ello, la acción del Estado es bastante reducida; la estrategia tiene una fuerte connotación keynesiana.<sup>13</sup>

En el momento actual, esta estrategia tendría la virtud de subsumir los conflictos. No tendrían sentido los reclamos de ASIVA (Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua) por el continuo traslado de industrias a Santiago; las disputas entre los puertos de Valparaíso y San Antonio parecerían ridículas y el fuerte desempleo de la V Región se convertiría en un problema friccional, a resolverse mediante la reducción de la fricción espacial.

Ambas estrategias tienen beneficios y costos con respecto a la Quinta Región. No se ha hecho una evaluación de ellas y esto constituye justamente una tarea para la región. A la luz de tal evaluación la región debe optar por una de ellas y debe conseguir, naturalmente, que el gobierno adopte la misma opción y, una vez que ello constituya un compromiso, éste debe ser mantenido inalterable por un largo tiempo. Si a duda que para la región una eventual asociación con Santiago y con la Sexta Región representa acoplarse íntimamente a la zona más dinámica del país, a costa, entre otras cosas, de perder por completo su identidad. Por otro lado, optar por una estrategia de mayor independencia puede representar un desafío mayor en el corto plazo, pero tal vez sus beneficios futuros sean también mayores. Es, en consecuencia, una decisión que compete, en primer término, a los propios habitantes de la Quinta Región. Lo que es claramente inconveniente y en definitiva insostenible es mantener la ambigua relación actual entre ambas regiones.

Como puede observarse, los problemas anteriores, si bien aplicados en esta oportunidad al caso de esta Región, son, por lo menos los tres primeros, suficientemente generales como para trascender el caso analizado y tienen también validez en otras regiones prioritarias del país.

13. Curiosamente, esta estrategia fue resucitada por un asesor del general Pinochet, en relación al antiguo proyecto de un nuevo trazado de la vía férrea entre Santiago y Valparaíso, que tendría un costo superior a los US\$300 millones, y beneficiaría seguramente a un reducido porcentaje de la población que podría vivir en la costa y trabajar en Santiago conmutando diariamente a esta ciudad.

## **Bibliografía**

Boisier, S. - "Política económica, organización social y desarrollo regional", *Cuademo N°29*, IL-PES, 1982, Santiago de Chile.

Boisier, S. e I. Silva - "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", *Revista EURE*, N°s 34/35, IEU/U, Católica de Chile, 1985, Santiago de Chile.

Chile, Oficina de Planificación Nacional - *El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980*, 1970, Santiago de Chile.

Chile, Oficina Nacional de Planificación - *Indicadores Regionales*, 1976, Santiago de Chile.

Escuela de Negocios de Valparaíso - *Panorama económico de la Quinta Región*, N° 3, 198, Valparaíso, Chile.

Friedmann, J. - *Urbanization, planning and national development*, 1973, Sage Publications.

Geisse, G. y J.L. Coraggio - "Áreas metropolitanas y desarrollo regional", *Revista EURE*, vol. 1, N°1, IEU/U, Católica de Chile, 1970, Santiago de Chile.

Silva, L.I. - "Los proyectos y la planificación de las inversiones en el sector público", *Preinversión y Proyectos*, FONAPRE/BID, 1981, Quito, Ecuador

## 2. Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la Región del Bío-Bío: un binomio para potenciar la calidad de vida

En 1989 la Capital de Chile, Santiago, parece asfixiar a sus habitantes; menos evidente e impresionista, pero no menos importante, la capital parece aplastar a las regiones, provincias y municipios de la mal llamada "periferia" del país.

Como muchas otras regiones metropolitanas en el mundo, Santiago vive en "estado de pecado", configurado por la presencia simultánea de graves ofensas a la calidad de la vida, verdaderos "pecados capitales" de la capital.

Cualquier analista u observador podría listar los pecados capitales de Santiago; si bien no coincidentes, probablemente estas listas tendrían considerables puntos de intersección.

Una lista de los pecados capitales de la capital preferida por muchos es la siguiente:

1. Deterioro ambiental.
2. Violencia e inseguridad.
3. Congestión.
4. Precariedad de servicios colectivos.
5. Tugurización.
6. Desempleo.

### 7. Apropiación desproporcionada de recursos nacionales.

Por razones fáciles de entender, el "pecado" socialmente más percibido hoy en día es el "deterioro ambiental" y más específicamente, *la contaminación atmosférica*, como componente de él.

Es comprensible entonces que durante el presente año, las autoridades pertinentes (y no pertinentes) hayan planteado una diversidad de propuestas, algunas ejecutadas, otras ensayadas y otras anunciadas.

Algunas de estas propuestas son las (diez) siguientes: 1) Plan de restricción vehicular a dos dígitos; 2) Plan de restricción vehicular a cinco dígitos; 3) Cierre temporal de las cincuenta industrias más contaminantes; 4) Prohibición de encender chimeneas particulares; 5) Reinstalación de trolley-buses; 6) Cambio de motores en autobuses; 7) Expendio de gasolina sin plomo; 8) Autorización de importación a partir de 1990 de sólo vehículos con motores equipados con filtros catalíticos; 9) Relocalización industrial; y, 10) Peaje por acceso al centro de Santiago.

Este conjunto de medidas da cuenta de la gravedad del problema y de la demanda social implícita por resolverlo. Puede ser que cada una de estas medidas sea adecuada, aunque no se pueden hacer afirmaciones taxativas sobre ello. Puede ser que la sumatoria de ellas efectivamente produzca un alivio de *corto plazo* en los niveles de contaminación atmosférica de Santiago, sobre todo, si se recuerda que en la ya próxima primavera cambia el régimen de vientos y, como sucede todos los años, ello provoca un considerable descenso en los índices respectivos, una sensación de alivio por el "deber cumplido" y .... una cómoda postergación de las soluciones de fondo para el año (y el gobierno) siguiente.

Entre otros asuntos, se descubre que en el análisis y manejo de este problema se escamotea el horizonte de largo plazo (que por cierto comienza precisamente hoy día) y se escamotea también la solución global que no consiste, ni en más ni en menos, que en *el control definitivo de la expansión física y económica de la Región Metropolitana*. Por supuesto que ésta es una proposición cuya lectura debe ser relativizada: detener Santiago sería una propuesta insensata, pero controlar su expansión parece ser la única solución razonable a mediano y largo plazo. Inescapable además, si se quiere atender simultáneamente los intereses de la población de Santiago y de la población de las regiones, es decir, si se quiere atender a los intereses de toda la población del país.

¿Se podría concebir otro problema de tan evidente dimensión política?

Por tanto parece muy atinado que el primer foro entre los dos más importantes candidatos a la Presidencia de la República tenga lugar precisamente hoy día (4 de agosto de 1989) en esta ciudad (Concepción) y en torno a este tema (medio ambiente).

El persistente crecimiento de las áreas metropolitanas, hasta producir la patología llamada "megalopolización" responde, en último término, a una cuestión esencialmente económica asociada a un defectuoso funcionamiento del mercado y del sistema de precios. En efecto, en la discrepancia entre los costos privados y los costos sociales de la expansión urbana (siendo los primeros sistemáticamente menores que los segundos) y en las interferencias que permiten que los beneficios de tal expansión se privaticen en tanto que los costos se socialicen, se encuentran los factores causales últimos de la patología de la expansión metropolitana.

Por ejemplo, cuando suelos agrícolas de elevada productividad localizados en el entorno de las grandes ciudades son transferidos al uso urbano, en términos privados se contabiliza solamente el costo de transferencia y tal vez cierto equipamiento; socialmente habría que agregar el costo de incorporar a la producción agropecuaria suelos probablemente distantes, de menor rendimiento (por tanto de mayor costo unitario de los productos) y el costo de transportar la producción. Estos costos adicionales no son pagados por el agente inmobiliario, sino por todos los habitantes de la metrópolis y, a la larga, por todos los habitantes del país.

Naturalmente que en estas condiciones siempre será un buen negocio privado expandir la ciudad, expansión que incluye, por cierto, otros costos sociales no mencionados acá.

Por tanto en esta ineficiencia del mercado y del sistema de precios se encuentra un fuerte fundamento para la planificación metropolitana y regional de largo plazo.

Si se focaliza la atención sólo en el deterioro ambiental, problema fuertemente ligado a este proceso de expansión física irracional (obsérvese de paso que Santiago tiene hoy día un área, según estimaciones del Instituto Geográfico Militar, igual a 100.000 hectáreas, o lo que es lo mismo, 1.000 Kms. cuadrados) habría que preguntar cuánto cuesta en dinero corregir esta situación. A falta de estimaciones concretas, vale el siguiente ejercicio: según comentarios recientes de la prensa internacional, Ciudad de México está demandando la friolera de 30.000.000.000 de dólares (treinta mil millones) para

resolver un problema globalmente análogo. Si se estuviese frente a una cuestión matemáticamente lineal, Santiago requeriría algo así como 7.000.000.000 (siete mil millones) de dólares. ¡Las exportaciones de Chile de un año completo!.

Volviendo entonces a la propuesta global de largo plazo, la necesidad de reducir y controlar el ritmo de expansión física y económica de la Región Metropolitana, debe hacerse la siguiente consideración.

Razonando en términos de teoría económica y de los modelos de crecimiento, pronto se concluye que el control de la expansión económica de la Región Metropolitana puede poner en jaque la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Tales equilibrios son imprescindibles desde el punto de vista de un manejo eficiente de la economía, pero lo que es probablemente más importante es constatar el crucial papel de ellos dentro de un concepto moderno de gobernabilidad y de estabilidad democrática. Es decir, el quiebre de estos equilibrios hace imposible absorber las demandas sociales dentro de los límites de la eficiencia económica; como es bien conocido ello hace difícil mantener el juego democrático.

Los equilibrios macroeconómicos se refieren a la sincronía entre el plano real y el monetario de la economía y también a la sincronía entre diversas variables y parámetros macroeconómicos. Desde el punto de vista del desarrollo regional también es preciso resguardar un cierto equilibrio macroeconómico entre el crecimiento global del país y el crecimiento de las regiones. Por lo menos a corto y mediano plazo, generalmente se presenta una suerte de intercambio negativo (trade-off) entre el crecimiento acelerado de una o varias regiones y el crecimiento del país como un todo (en las condiciones normales de escasez relativa de capital) y de ello resulta la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales en términos de desarrollo relativo.

En el marco de este razonamiento, el propósito de reducir la expansión económica de la Región Metropolitana debe ser encuadrado en la necesidad de minimizar el costo de oportunidad –medido en términos del crecimiento global del país– de los recursos que esa reducción resta a la Región Metropolitana.

No es necesario formular un modelo matemático, aunque no sería nada de difícil, para demostrar algo que en la particular situación de Chile y de sus regiones es casi evidente por sí mismo. Puesto que esta "reasignación" de recursos no se hace producto a producto, sino mediante la identificación de am-

plos conjuntos de actividades, midiendo implícitamente el coeficiente producto-capital de ellos, de allí resulta que dicho costo de oportunidad es minimizado cuando los recursos son canalizados a la Región del Bío-Bío, dado su carácter de una región "casi central", es decir, casi tan productiva (en términos del rendimiento agregado del capital) como la propia Región Metropolitana. Esta aseveración no es novedosa; está explícitamente recogida en prácticamente todos los documentos estratégicos de la ODEPLAN desde 1965 hasta 1978 por lo menos. Esta aseveración además, está tan fuertemente basada en la lógica económica más elemental, que ha terminado por adquirir el estatus de un pronunciamiento trans-ideológico, sustentado por economistas de muy diversas posiciones políticas, como se muestra en los dos párrafos siguientes extraídos de documentos oficiales de la ODEPLAN en los años 1968 y 1978:

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización en la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, la Región del Bío-Bío tiene una primera prioridad en la asignación de recursos dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta región, se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica". (ODEPLAN: 1968.)

"Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia ... Este desarrollo regional selectivo se basa en una concentración de esfuerzo y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento ..." (ODEPLAN: 1978.)

Así que los dos polos del problema están ahora identificados: hay que reducir el ritmo de crecimiento de la Región Metropolitana y simultáneamente hay que estimular un desarrollo acelerado de la Región del Bío-Bío.

La pregunta que fluye en forma natural es: ¿cómo hacer ambas cosas con una adecuada probabilidad de éxito?

El recetario para controlar la expansión física y económica de una región

de tipo metropolitano es relativamente conocido, aunque no por ello de fácil aplicación, ya que es necesario superar un fuerte frente de intereses creados con una no despreciable capacidad para influir sobre el Estado en procura justamente de la anulación de las propuestas correspondientes (cualquier semejanza con la actitud del gremio del transporte urbano de Santiago es más que una casualidad).

En todo caso, el recetario incluye disposiciones tanto administrativas como económicas.

Desde el punto de vista administrativo es necesario aplicar disposiciones que simplemente prohíban la expansión territorial de la ciudad o centro metropolitano, disposiciones que se basan en la preparación de un plano de uso y regulación del suelo suficientemente inmune a las modificaciones sectoriales de corto plazo. El ejemplo de las prohibiciones establecidas en París sugiere un camino a seguir. El ejemplo de lo que está sucediendo con la *relocalización* de industrias santiaguinas en el Municipio de Quilicura sugiere un camino que sería mejor evitar, si se tienen en cuenta los intereses de toda la comunidad.

Pero la expansión territorial no es sino el reflejo de los estímulos económicos que empujan tal expansión, de forma que el peso de las medidas restrictivas debe originarse en el plano económico.

Tradicionalmente estas medidas han sido pensadas en tres ámbitos complementarios: i) en el ámbito de la progresiva igualación entre los costos privados y sociales de la expansión, es decir, cargando al causante todos los costos marginales de ella; ii) en el ámbito de la política tributaria, procurando extraer de las personas el "excedente del consumidor" derivado de las externalidades positivas de la vida en una gran ciudad; y, iii) en el ámbito de la política tarifaria de los servicios de utilidad pública y de transportes, cargando al usuario los costos reales.

Ahora bien, si se admite que el control de la expansión metropolitana y el acelerado desarrollo de por lo menos una región alternativa no son sino las dos caras de una misma moneda o de una misma medalla (dependiendo del Dios que se adore), resulta necesario identificar una suerte de *interfase* de medidas concretas de política que articulen ambas caras. En otras palabras, el control y la expansión son dos modalidades simultáneas de acción, una ejercida en el centro tradicional de acumulación y la otra ejercida en el centro emergente de acumulación.

Aparte de una serie de medidas de fomento al desarrollo regional que son bien conocidas y experimentadas, aquí sería necesario introducir una nueva aproximación, asociada al concepto de *una apuesta societal* a favor del desarrollo de la Región del Bío-Bío en este caso.

El concepto de *apuesta societal* refleja una modalidad distinta de establecer políticas de desarrollo regional y consiste en un compromiso del gobierno que incluye, por un lado, acciones concretas y por otro, un muy elevado grado de información. Se trata de un *mensaje con un contenido de información* referido a esta región y a la política general de desarrollo regional, que se produce para su decodificación por parte de los agentes privados y que, al mismo tiempo que maximiza la información, minimiza la interferencia con el mercado.

En un sentido simple el mensaje dice: "el gobierno se compromete mediante acciones institucionales y económicas a estimular el desarrollo de la región e invita a los agentes privados a asociarse al juego".

Los compromisos que el gobierno asume mediante la "apuesta" dicen relación con una efectiva descentralización política en la región y con la canalización preferente de los recursos públicos al gasto en infraestructura y equipamiento regional.

Para que la apuesta sea exitosa se requiere, *primero*, que la propia región se organice socialmente para establecer las condiciones que hacen viable y conveniente la descentralización (Boisier: 1989); *segundo*, que el Estado pueda disponer efectivamente de los recursos públicos adicionales para mejorar la infraestructura y el equipamiento regional y desde este último punto de vista hay que preguntar: ¿cómo obtener estos recursos adicionales en condiciones de escasez generalizada de capital o de aguda competencia por usos alternativos?

Una respuesta parcial a esta pregunta es heterodoxa, tanto que en principio, parecería casi una herejía, a menos que se examine en profundidad.

Parte de estos recursos adicionales se obtienen liberando al Estado de una buena parte de su responsabilidad en la solución de los problemas sociales de la población metropolitana, es decir, implantando el uso de criterios de justicia y solidaridad regional. Una exposición detallada de esta propuesta ha sido publicada por la prensa en otras oportunidades ("Justicia y Solidaridad Regional", *La Epoca*, Santiago, 19/7/89 y *El Sur*, Concepción, 1/8/89) de manera que acá sólo es necesario repetir el punto central del argumento.

Entre 1970 y 1984 la Región Metropolitana experimentó un proceso de empobrecimiento agregado, según cifras oficiales, ya que el PGB per cápita se redujo en la Región en un 23.0% en tanto que en el país tal reducción alcanzó sólo a un 3.0%. Simultáneamente, entre 1969 y 1985 el total de "pobres" en el Gran Santiago aumentó desde un 28.5% a un 45.4%, según estudios del PREALC. En este período (aunque no hay estimaciones apropiadas) el consumo aparente de los sectores de la población del Gran Santiago localizados preferentemente en la parte oriente de la ciudad ha aumentado obviamente de manera considerable, a tal punto que algunos dirían "aberrante".

Por tanto la reducción en el producto (ingreso) per cápita de la Región Metropolitana se hizo con un deterioro en la distribución del ingreso, esto es, a costa de los "pobres" y en favor de los "ricos". Aquí se introduce en consecuencia la noción de *justicia regional*: los recursos para atender a los "pobres" de la Región Metropolitana deben provenir en parte importante de los "ricos" de la misma Región Metropolitana y no se debe pedir, por ejemplo, al habitante de la Región del Bío-Bío que contribuya (mediante los fondos fiscales generales) a resolver problemas que otros en justicia deben asumir. La política fiscal debe usarse dentro de la Región Metropolitana para tales propósitos. La *solidaridad regional* consistirá entonces en el uso de los recursos estatales así liberados para acudir en ayuda de los "pobres" de otras regiones (en las cuales la aplicación de la sola idea de justicia distributiva interna sería insuficiente) y de las propias regiones (es decir, para ayudar tanto a las personas como a los lugares).

Esta es en consecuencia una fuente de recursos para que la *apuesta* en favor de la Región del Bío-Bío funcione. Se requiere sin embargo de una condición adicional.

El éxito de una apuesta de esta naturaleza descansa en la paulatina transformación de las bases estratégicas del desarrollo del país. En efecto, si se continúa a largo plazo manteniendo una estrategia basada en la inserción internacional que se apoya en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas de Chile (asociadas a los recursos naturales), la Región del Bío-Bío perdería la oportunidad de optimizar el resultado de la apuesta ya que, si bien se trata de una región muy bien dotada de parte de esos recursos, no es menos verdadero que la región enfrenta una variada competencia: en recursos forestales, de la VII y de la X Región, en recursos pesqueros, de la I, la V y la X Región (si bien las especies pueden diferir), en producción para el merca-

do interno, de otras varias regiones agropecuarias y lo mismo en energía.

Pero la región tiene en cierto sentido la suerte de que el cambio paulatino de estrategia global, hacia una más basada en la creación de ventajas comparativas dinámicas, asociadas a una industrialización selectiva con mayor capacidad de incorporación y generación de progreso técnico, es una necesidad nacional crecientemente aceptada y como tal una nueva industrialización requiere de una base previa de tipo industrial, la Región del Bío-Bío se encuentra en un muy buen pie comparativo para acometer tal transformación.

En ese marco, la *apuesta* tiene considerables posibilidades de éxito puesto que la incorporación del sector privado favorecerá, al igual que las acciones del sector público, a la región, simplemente porque en ella se maximiza la probabilidad de ganar el juego.

Aún queda no obstante, otra interrogante que responder. ¿Qué tipo de desarrollo hay que estimular en la Región del Bío-Bío para resolver adecuadamente este "sistema de ecuaciones"?

Ahora es necesario introducir la noción de *desarrollo regional endógeno*, un concepto más amplio que el de desarrollo *sustentable*, si bien ambos intersectan un área común.

La "endogeneidad" del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en cuatro planos intersectados. Primero, la endogeneidad se refiere al *plano político*, en el cual se la identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo (estilos) y en relación al uso de los instrumentos correspondientes (diseño y ejecución de políticas). Toda la corriente actual a favor de la descentralización política territorial se basa en esta acepción de la endogeneidad. Segundo, la endogeneidad se manifiesta en el *plano económico* y se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional y darle sustentabilidad de largo plazo. Tercero, la endogeneidad es también interpretada en el *plano científico*, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios *impulsos tecnológicos* de cambio, capaces de provocar modificaciones *cualitativas* en el sistema regional. Cuarto, la endogeneidad se refiere por último, al *plano de la cultura* (el medio ambiente atraviesa los cuatro planos).

De esta manera, el escenario *endógeno* del desarrollo regional es ocupado por cuatro actores (y sus respectivas instituciones): los *dirigentes políticos* y el aparato de gobierno y administración regional; los *empresarios* y las empre-

sas "regionales" (en un sentido más amplio que el meramente jurídico); los *científicos y técnicos* y los institutos de investigación científica y tecnológica de la región; los *artistas e intelectuales* y personas dedicadas al quehacer cultural y sus respectivas organizaciones.

El potencial de desarrollo endógeno de una región comprende los recursos físicos y ecológicos de ella, la aptitudes naturales y la energía de su población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc. Estos elementos pueden ser agrupados en un marco más concreto, a saber, *el potencial de innovación regional*.

El potencial de innovación y adaptación de una región puede definirse como la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su medio, que determina el ritmo y la amplitud de la modernización técnica y organizacional y la aptitud de las empresas de la región para construir permanentemente un potencial de nuevos mercados.

Las dificultades de ciertas regiones para participar del movimiento actual de innovación y transformación estructural provienen fundamentalmente de carencias de sus estructuras económicas en relación a:

- la recolección y el tratamiento de la información;
- los procesos de planificación estratégica y toma de decisiones;
- el desarrollo tecnológico (nuevos productos y procedimientos, I&D);
- la investigación de mercado y marketing;
- la administración empresarial y la gestión financiera.

Tales deficiencias estructurales de las regiones pueden ser el resultado de *una serie de características funcionales de las empresas individuales localizadas en la región*, tales como:

i) la ausencia en la región de las sedes administrativas de las grandes sociedades multi-regionales; ii) un escaso número de empresas operando en los sectores o sub-sectores que muestran un elevado grado de progreso técnico; iii) un gran número de sub-contratistas aprovisionando un solo cliente en productos de escasa tecnología; y, iv) un número demasiado grande de pequeñas empresas que abastecen sólo mercados locales.

Las deficiencias estructurales de las regiones también pueden deberse a *la ausencia de ciertas condiciones indispensables del entorno* para un ejercicio efectivo de las funciones de sede administrativa y de funciones de sostén a la concepción, adopción y puesta en práctica de innovaciones, como por ejemplo: i) escasa diversificación del mercado laboral y escasa disponibilidad de

profesionales de alta calificación; ii) inexistencia de instituciones financieras dispuestas a financiar los proyectos innovadores de las pequeñas empresas; iii) escasez de servicios comerciales, incluidos los servicios técnicos, de dirección y comercialización; iv) inexistencias de articulaciones entre el medio industrial y el medio científico; y, v) existencia de sistemas sociales refractarios a la absorción de la evolución tecnológica y estructural.

En la Región del Bío-Bío aparecen con mucha claridad algunas de las deficiencias estructurales que provienen de características funcionales de las empresas. Esto es notorio en relación a la ausencia de las sedes administrativas de las grandes empresas (Boisier S. y Verónica Silva: 1989) y también en relación al pequeño número de empresas vinculadas a actividades de elevada tasa de incorporación de progreso técnico.

También son notorias ciertas deficiencias del entorno. Entre ellas cabe citar la precariedad de una estructura financiera orientada al financiamiento de la incorporación de tecnología en el sector de la pequeña empresa, la también precaria, pero creciente, existencia de articulaciones entre el medio industrial y el científico y, por último, el bien reducido sector de servicios técnicos y de comercialización.

Sin embargo, como se desprende de otros estudios, la Región del Bío-Bío tiene un potencial de desarrollo endógeno nada de despreciable, que podría a su vez ser potenciado mediante una acción catalítica del gobierno regional, si tal acción se enmarcase en una política nacional *explícita* de desarrollo regional que vuelva a reconocer el lugar prioritario de la Región del Bío-Bío, lugar ocupado tradicionalmente por ella en tal política.

En síntesis, un cuadro de acciones como las sugeridas permitiría abatir considerablemente los problemas medio ambientales de la Región Metropolitana, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, al mismo tiempo que permitiría provocar un verdadero proceso de desarrollo (y no sólo de crecimiento) en la Región del Bío-Bío, mejorando también la calidad de vida de sus habitantes.

Sumando allá y acá, se mejoraría significativamente la calidad de vida de más de la mitad de la población de Chile.

¡Una buena meta para comenzar a trabajar colectiva y solidariamente!

## **Bibliografía**

Boisier, S. (1989) - "La construcción (democrática) de las Regiones en Chile: una tarea colectiva", CPU, *Estudios Sociales*, N°60, trimestre 2, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1989) - "Justicia y solidaridad regional", *La Epoca* (Santiago de Chile, 19/7/89); *El Sur* (Concepción, 1/8/89).

Boisier, S. y Verónica Silva (1989) - *Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual*. ILPES/APPR, Documento 89/02, Serie Investigación, Santiago de Chile.

ODEPLAN (1968) - *Política de desarrollo Nacional. Directivas nacionales y regionales*, Santiago de Chile.

ODEPLAN (1978) - "La planificación regional en Chile", ILPES, *Boletín de Planificación*, N°6, Año 2, Santiago de Chile.

## Indice

Prefacio	9
Introducción	13
<b>CAPITULO I. UN MARCO CONCEPTUAL PARA ANALISIS Y POLITICAS</b>	
1. Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos	23
2. La descentralización: un tema difuso y confuso	63
<b>CAPITULO II. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL EN CHILE: CONTRIBUCIONES SOCIO-POLITICAS</b>	
1. La construcción (democrática) de las regiones en Chile: una tarea colectiva	97
2. El pensamiento descentralista de los partidos políticos: un caso de estudio	131

### CAPITULO III. ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO REGIONAL

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Efectos regionales de la política fiscal en Chile  | 155 |
| 2. Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional                                 | 175 |
| 3. Región del Bío-Bío: veinte años de política regional   | 207 |
| 4. Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío | 245 |

### CAPITULO IV. PROPUESTAS NACIONALES SOBRE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Justicia y solidaridad regional  | 295 |
| 2. Una política económica para la descentralización   | 299 |
| 3. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional: ¿Cómo transformar una alcancía en una caja fuerte?     | 303 |
| 4. Una agenda de trabajo sobre descentralización y desarrollo regional en el gobierno de transición | 307 |

### CAPITULO V: PROPUESTAS REGIONALES PARA REGIONES PRIORITARIAS

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Desafíos básicos del desarrollo de la Quinta Región en Chile   | 317 |
| 2. Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la Región del Bío-Bío: un binomio para potenciar la calidad de vida | 329 |

OTROS TITULOS PUBLICADOS

VISION DE AMERICA LATINA

1974-1984

Felipe Hagera

DEMOCRACIA Y DERECHOS  
HUMANOS

Jaime Castillo Velasco

UNA AMISTAD ESQUIVA  
LAS RELACIONES DE  
BOLIVIA Y CHILE

Heraldo Muñoz y Carlos Portales

LOS MILITARES EN EL PODER  
REGIMEN Y GOBIERNO MILITAR  
EN CHILE 1973-1986

Augusto Varas

LA IGLESIA CHILENA Y LOS  
CAMBIOS SOCIOPOLITICOS

María Antonieta Huerta y Luis Pacheco

CHILE. POLITICA EXTERIOR  
PARA LA DEMOCRACIA

Heraldo Muñoz y otros

CHILE Y ARGENTINA: NUEVOS  
ENFOQUES PARA UNA RELACION  
CONSTRUCTIVA

Francisco Orrego (Editor)

CHILE: LA MEMORIA PROHIBIDA

Rodrigo Atria y otros

393

## TERRITORIO, ESTADO Y SOCIEDAD

los tres elementos básicos que determinan el ritmo y el contenido del desarrollo, en otras palabras, la forma y el contenido del desarrollo individual y colectivo semestral, al largo y a largo plazo.

En Chile, las diferencias en el nivel de vida y en las oportunidades de realización de las personas son considerablemente disparas entre las varias regiones, provincias o comunas, como lo es también el poder político, hoy en las manos casi exclusivas del Estado central y centralizado.

Pero los procesos económicos y sociales incesantemente van a un destino inexorable. Son sólo una ficción que puede ser obviada o guiarse por medio de otra fuerza: la ficción de una sociedad regionalmente organizada, capaz de usar el conocimiento científico sobre los procesos de regionalización, descentralización y desarrollo regional como principal respaldo a sus demandas y a sus propios proyectos.

Este libro —un conjunto de ensayos y estudios escritos por el economista Sergio Boisier— constituye un valioso aporte para los estudiosos del desarrollo regional y para los líderes políticos y sociales regionales.

Es un aporte también al gran proyecto político nacional de logro de una democracia justa, estable y participativa. El Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso, ha patrocinado esta obra que ha sido publicada bajo el sello de Palmén Editores.



ensayo