José Abalos
Luis Lira

Desarrollo Regional, Liberalismo Económico y Autoritarismo Político: Chile 1973-1984

Introducción

Antecedentes

A partir de 1960, los diversos gobiernos chilenos comienzan a encarar de una manera crecientemente sistemática y orgánica el problema del desarrollo regional del país, evidenciado éste por una marcada diferencia en las estructuras socioeconómicas de las distintas provincias y por una no menos marcada asincronía en sus procesos de crecimiento o desarrollo.

Durante la Administración Alessandri (1958-1964) y como consecuencia de los devastadores sismos y maremotos que afectaron gran parte del Sur, el Gobierno reestructura el Ministerio de Economía, que se convierte en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, al tiempo que otorga nuevas atribuciones y recursos a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creando en cada provincia un Comité de Programación Económica y Reconstrucción (COPERE), organismos mixtos de carácter consultivo. Por diversas razones, estos comités no lograron una consolidación, y prácticamente desaparecen después de algunos años.

La Administración Frei (1964-1970) da un notable impulso a la planificación económica mediante la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), una de cuyas principales funciones sería, a partir de entonces, la planificación del desarrollo regional.

El gobierno de Allende (1970-1973) estimula todavía más las tareas de planificación regional, esbozando diversos cambios congruentes con el proyecto político de la Unidad Popular que, como es sabido, se vería dramáticamente interrumpido en 1973.

El gobierno militar instaurado ese año se compromete de inicio fuertemente con las ideas del desarrollo regional, muy imbuidas de consideraciones geopolíticas. De hecho, durante el actual gobierno se llevan a la práctica, por lo general de una manera parcial, importantes medidas políticas, institucionales y económicas en esta materia. Así por ejemplo, se introduce la región como la unidad básica de gobierno y de administración interior en la Constitución de 1980; se establece un Fondo Nacional de Desarrollo Regional mediante un decreto-ley del año 1974; se crea en el Ministerio del Interior (el ministerio político por excelencia) una Subsecretaría (Viceministerio) de Desarrollo Regional; se crea un mecanismo de participación regional mediante el establecimiento de los

Consejos Regionales de Desarrollo; se desconcentran los ministerios a través del establecimiento de las secretarías regionales ministeriales; se dota a las regiones de una autoridad política (Intendente Regional) designada por el Poder Ejecutivo; se establece en cada región una Secretaría de Planificación y Coordinación (SERPLAC) como organismo técnico asesor de la autoridad política y técnicamente dependiente de ODEPLAN; se pone en marcha un Banco de Proyectos en cada región y se dan pasos hacia la regionalización del Presupuesto Público. En el papel, el Gobierno probablemente pasaría con éxito un exigente examen evaluativo, sobre todo si objetivamente se reconoce que gran parte de estas medidas recogen inquietudes y planteamientos formales hechos por gobiernos anteriores.

Sin embargo, todas estas medidas se inscriben en un cuadro más amplio (que el título del ensayo pone de relieve) que es internamente contradictorio y que plantea, en consecuencia, una ecuación sin solución.

En efecto, si se interpreta el concepto de desarrollo regional de una forma restringida y tradicional (asimilándolo a la idea de crecimiento económico), entonces la contradicción insoluble y verificable se presenta entre tal interpretación y el modelo económico global. Si, por el contrario, se interpreta la noción de desarrollo regional de una forma más amplia y actualizada (como un proceso de dimensiones políticas, sociales y económicas), entonces la contradicción aparece entre dicha interpretación y el modelo político del Gobierno Militar.

La creciente discrepancia entre el discurso regionalista y descentralista, por un lado, y la forma como él se expresa en la práctica, por otro, ha contribuido a aumentar las demandas regionales, tanto en el plano económico como político-administrativo sin que el Gobierno logre una respuesta eficaz a ellas. Ciertamente, hoy día hay más expresión social regional en Chile que en el pasado y ello plantea nuevos y complejos desafíos para el futuro. Estos desafíos (el principal de los cuales sea tal vez la demanda por una descentralización efectiva) enfrentan a los partidos políticos, a la comunidad académica y a las propias fuerzas sociales regionales a interrogantes de difícil solución. En particular, cualquier gobierno democrático futuro no podrá dejar de incluir en su agenda inmediata la cuestión regional, con el agravante de estar obligado a hacerlo en el restrictivo marco interno y externo que el país inexorablemente enfrentará durante un largo período.

El presente ensayo se propone mostrar la contradicción inescapable entre un bien entendido desarrollo regional y el modelo político y económico vigente, así como el papel jugado por los propios planificadores regionales en la gestación de esta contradicción.

El Ordenamiento Espacial Chileno hacia 1970

Pocos indicadores bastan para dar una idea del grado de centralismo y de las desigualdades regionales existentes antes del Gobierno Militar. En 1970, más del 35 por 100 de la población nacional se localizaba en lo que hoy se denomina Región Metropolitana, específicamente en la ciudad de Santiago, la cual crecía a elevadas tasas, al constituirse en el principal centro receptor de inmigrantes del país. Igualmente, esta región aportaba el 46,5 por 100 del PGB nacional y en ella se localizaba alrededor del 58 por 100 del empleo industrial. Ahí se concentraba la mayor parte de la Administración Pública, las casas matrices de las empresas privadas más importantes del país, poseía una amplia dotación de servicios del tipo terciario y cuaternario, y una infraestructura en rápido crecimiento.

Por otro lado, la inevitable emergencia de deseconomías externas debido al acelerado crecimiento capitalino, y la necesidad de mantener en un buen nivel de funcionamiento la infraestructura productiva, sumado a las mayores posibilidades de presión de los sec-

tores populares urbanos santiaguinos (por su magnitud así como fácil acceso a los agentes políticos), se traducía en un gasto público igualmente concentrado en la Región Metropolitana.

Este conjunto de elementos implicaba una similar concentración de las mayores oportunidades de empleo, los mejores salarios, más diversificados servicios y actividades de la cultura y la educación. Igualmente, el centro del sistema nacional era el escenario principal y virtualmente único de las decisiones políticas, al concentrar los poderes legislativo y ejecutivo, y las direcciones de todos los partidos políticos se caracterizaban por una estructura interna altamente centralista y verticalizada.

Complementariamente a lo señalado. la mayor parte de las regiones mostraban débiles estructuras productivas; bajos niveles de gasto público; una dotación en infraestructura y servicios incapaz de atraer suficientes inversiones económicas y de satisfacer las demandas de la población local. Los magros indicadores sociales, la escasa actividad cultural, la ausencia de oportunidades laborales y, en general, los bajos niveles de vida eran elementos que estimulaban la emigración de los mejores recursos humanos desde las regiones periféricas.

Por último, y para cerrar este bien conocido «círculo vicioso» a la Myrdal, la concentración de actividades y población en un segmento del territorio nacional evidenciaba el escaso poder político de las regiones periféricas, incapaces de elevar sus condiciones de vida y de incorporar al desarrollo económico cuantiosos recursos humanos y naturales subutilizados e incluso ignorados.

Sin embargo, la creciente conciencia ciudadana sobre este problema y la irrupción de nuevas corrientes políticas que postulaban una mejor distribución de los frutos del desarrollo, unidas a una mayor participación social, permitió que entre 1964 y 1973 se iniciara un intento sistemático por enfrentar las anomalías que mostraba el sistema espacial chileno.

Los insuficientes efectos de las políticas regionales emprendidas en ese período fueron el resultado de la combinación de varios factores. Entre los más importantes, se destacan la fuerte inercia centralizadora; los escasos recursos públicos disponibles para implementar dichas políticas regionales, y por otro lado, las limitaciones inherentes al arsenal teórico de los planificadores.

No obstante los magros resultados obtenidos, hay varios elementos positivos que conviene rescatar de dicha experiencia. En primer lugar, se creó una Subdirección de Planificación Regional dentro de ODEPLAN; segundo, se diseñó una regionalización del país que era mucho más funcional que la antigua división político-administrativa por provincias; tercero, se crearon las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES) y se inició la organización de la comunidad para asumir un rol más decisivo en el proceso de desarrollo regional; cuarto, se crearon sistemas de información desagregados regionalmente, lo que daba más transparencia al impacto territorial de las políticas nacionales y permitía elaborar en forma más precisa los programas y proyectos, y, en fin, se dio mayores argumentos a las demandas locales.

Este esfuerzo sólo puede explicarse por la existencia de una cierta voluntad política e institucional para enfrentar el problema regional chileno. Adicionalmente, la población de las regiones periféricas disponía de algunos mecanismos formales e informales para presionar, acelerar y, en algunos casos, orientar algunas acciones de desarrollo regional. En este sentido, las variadas formas de organización social, como son los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos, las juntas de vecinos y centros de madres, entre otras, disponían de un medio propicio y se les reconocía una indiscutible legitimidad para ejercer sus actividades reivindicativas y evaluar cada cierto tiempo el desempeño de los gobernantes.

El Enfoque de la Cuestión Regional desde 1973

La Estrategia Nacional de Desarrollo

La envergadura de las transformaciones operadas en Chile desde 1973 muestran la existencia de un marco ideológico coherente que las promovía, las cuales fueron implementadas por el gobierno de acuerdo con un itinerario perfectamente delineado. Lo primero que se enfrentó fue la reestructuración de la economía, a lo que siguió una reorganización social para, finalmente, impulsar una nueva institucionalidad política. Cada uno de los avances presuponía el anterior y se proyectaba en el siguiente. En síntesis, el accionar del gobierno ha reflejado un plan ambicioso, de largo alcance, que buscaba la transformación de las estructuras más profundas de la sociedad chilena, las que en su implementación concreta fueron denominadas acciones de «modernización».

Es importante consignar que el concepto de modernización aplicado en Chile se aparta sustancialmente de las proposiciones básicas de esa escuela de pensamiento. Para sus autores clásicos (Parsson, Deutsch, entre otros), el desarrollo se vincula a un proceso de modernización cuyos componentes básicos son un crecimiento en la educación masiva, la urbanización, la expansión de los medios de transporte y comunicaciones, la democracia y participación ciudadana, y, por sobre todo, el dinamismo generado por la industrialización.

La estrategia de desarrollo aplicada en Chile acentuó otro aspecto: la modernización pasó a ser un atributo casi exclusivo del mercado. En su formulación más explícita se indicó que el desarrollo o modernización de la sociedad chilena se realizaría pasando del intervencionismo o «paternalismo» estatal a la libertad de mercado. En consecuencia, las políticas no fueron dirigidas a erradicar valores tradicionales o preindustriales, como lo postula el paradigma, sino a minimizar la expandida administración pública y el «Estado de Compromiso» que, se decía, tan negativa gravitación había tenido en las últimas décadas.

Las características del «modelo económico» aplicado son suficientemente conocidas, por lo que se reseñarán sus contornos principales. «Es un sistema que utiliza el mercado como herramienta básica para decidir qué producir, cuánto producir y a qué precio producir» (ODEPLAN, 1978). Lo anterior significó la privatización de parte de la propiedad minera, agrícola e industrial que estaba en manos del Estado. «Ahora bien, en una economía pequeña como la nuestra es difícil crear una adecuada competencia; de ahí que otro de los pilares de este esquema sea la apertura al comercio internacional, para permitir que se dé la competencia necesaria» (ODEPLAN, 1978). En consecuencia, se adoptó la idea de las ventajas comparativas, realizando una amplia y acelerada apertura al comercio internacional, tanto para promover las importaciones como las exportaciones. El modelo económico se sintetizaba en el «principio de la soberanía del consumidor», a la vez que el mercado sería el agente fundamental de asignación de recursos entre los individuos, las empresas y las regiones.

Coherente con lo anterior, el Estado debía limitar su rol en la economía a «lubricar» la expansión del sector privado, autoimponiéndose la obligación de solucionar los problemas que éste enfrentara. Para reducir el exagerado «estatismo y centralismo» se plan-

teó, además de la venta de activos en poder del Estado, la desconcentración territorial y funcional de la Administración Pública. Así, mientras el mercado y el sector privado serían el motor del desarrollo, el Estado debía adecuarse al principio de «subsidiariedad». «El Estado define su rol como subsidiario, pasando a desempeñar actividades productivas y de servicio cuando el sector privado no esté en condiciones de hacerlo. Mantiene y perfecciona las labores que le son propias y concentra sus esfuerzos en los aspectos sociales y la redistribución de ingresos a través de mecanismos eficientes» (ODEPLAN, 1978).

Desde el punto de vista social y político se buscaba robustecer los organismos intermedios y reducir su politización o el control hegemónico que, se decía, tan negativamente habían ejercido los partidos en el pasado.

Tres Influencias y dos Períodos para Enfrentar lo Regional

La política regional aplicada en el período puede resumirse en la presencia de tres influencias y dos momentos distintos en el tiempo. Desde el comienzo del gobierno hasta 1978 pueden visualizarse tres agentes que tratan de orientar el tratamiento de la variable espacial. En primer lugar están los arquitectos del modelo económico, que enfatizan la neutralidad de la política aplicada y la necesidad de evitar interferencias en el funcionamiento del mercado. En segundo lugar, está la influencia obvia de un gobierno militar que bajo la perspectiva de la seguridad nacional y la geopolítica obliga a considerar la situación particular de las regiones fronterizas extremas y el problema de la integración del país tanto desde el punto de vista social como territorial. Finalmente está la posición de los planificadores regionales que, manteniendo el diagnóstico elaborado en gobiernos previos, postulan la necesidad de promover cambios reales en el patrón de desarrollo espacial del país; lo cual demanda el diseño de políticas heterogéneas tanto por sectores económicos como por grupos sociales y, especialmente, por áreas geográficas.

Esta peculiar combinación de intereses y enfoques permitió hasta 1978 el desarrollo de algunas iniciativas, como la regionalización y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional; sin embargo, la inconsistencia básica entre el sistema económico puesto en marcha y cualquier intento de planificar el desarrollo regional se resolverá en favor de los grupos técnicos y de intereses más poderosos, opuestos por principio a la idea misma de la planificación (Boisier, 1978). Es decir, la idea de alterar el patrón espacial (centralización, desequilibrios regionales) pierde fuerza y se impone aquella que propicia políticas sociales y económicas homogéneas para todas las regiones, a excepción de aquellas definidas como prioritarias por razones de seguridad nacional. En consecuencia, a partir de 1978, serán los efectos de la estrategia global de desarrollo los que perfilarán el nivel de desarrollo que alcancen las regiones del país.

Políticas Territoriales Explícitas

En los primeros años del gobierno militar se plantean varias iniciativas que explícitamente buscaban introducir cambios en el ordenamiento espacial del país. De éstas, hay tres que han tenido suficiente relevancia como para destacarlas.

a) *La desconcentración administrativa.* En uno de sus primeros actos el gobierno crea, a fines de 1973, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, con el objetivo de modificar sustancialmente el aparato estatal, reduciendo su marcado centralismo y adecuándolo a las exigencias de la moderna economía de mercado que se pensaba forjar. Dos son los ejes centrales de este proceso; el primero de ellos es el establecimiento de una nueva división regional, y el segundo es la creación de un nuevo régimen municipal.

Los documentos oficiales reiteran que se mantiene la naturaleza del Estado unitario donde la autoridad central se proyecta al resto del territorio; que se busca una desconcentración administrativa pero no la descentralización política; que el centro no asumirá acciones que puedan ejecutarse adecuadamente en niveles territoriales inferiores (región, provincia o comuna); y que se estimulará la participación social, en el entendido de que la comunidad se hace receptora de las inquietudes y acciones del gobierno, y se espera de ella una respuesta de apoyo, colaboración y asesoría.

La nueva estructura define 13 regiones, 55 provincias y 328 comunas, cada cual con su respectiva autoridad: intendente, gobernador y alcalde, respectivamente, las cuales son designadas por el Ejecutivo, estando subordinados a la línea política de Gobierno Interior.

Varias son las diferencias que aporta esta desconcentración respecto a lo existente anteriormente. La regionalización anterior (1965-1973) era fundamentalmente para fines de planificación regional; en cambio la actual implica una nueva ordenación político-administrativa, suprimiendo la separación entre gobierno y administración interior. Reconoce y entrega importantes poderes y autonomía a las autoridades regionales y, especialmente, comunales. Sin embargo, pese a que se han desconcentrado sustanciales atribuciones decisorias y elevados montos de recursos monetarios, sin parangón en la experiencia histórica, en la práctica las decisiones de implementación y control continúan sujetas a la autorización de la jerarquía superior, reduciendo la autonomía efectiva con que cuentan esos ámbitos territoriales.

Si bien no puede negarse que se ha producido una importante reestructuración espacial-político-administrativa, es en el campo de la participación social donde se aprecia la mayor brecha entre los objetivos fijados y la realidad. Quizá sea la contradicción intrínseca entre gobiernos autoritarios y participación social lo que explique que después de diez años aún se debata sobre la composición, funcionamiento y tareas que tendrán las instancias de expresión de la comunidad, sea a nivel regional (COREDES) o comunal CODECOS).

b) *El Fondo Nacional de Desarrollo Regional.* Este Fondo, creado en 1975, constituye el principal y casi único instrumento de política económica típicamente regional. El FNDR debía financiarse con a lo menos el 5 por 100 de los ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución a los bienes raíces. Considerando el período 1976-1983, el Fondo nunca llegó a tener el monto de recursos previstos; e incluso el año en que alcanzó el porcentaje más elevado (1980) éste apenas fue del 2,5 por 100, vale decir un 50 por 100 del mínimo señalado por la ley.

La autoridad central fija la asignación regional de los recursos del Fondo, y para ello se combinan criterios sociales, geopolíticos y de seguridad nacional, habiéndose apreciado que en la práctica predominan más los últimos que los primeros. Así, las regiones favorecidas son las tres más extremas (Tarapacá en el Norte y Aysén y Magallanes en el Sur). En la práctica, los recursos del Fondo no se han

destinado a actividades propulsoras efectivas del desarrollo regional, sino a compensar el menor gasto del Estado en algunos sectores como Obras Públicas, Educación y Salud.

c) *Establecimiento de áreas con beneficios arancelarios y tributarios.* Este instrumento, con antecedentes históricos en el país, significó beneficiar a las dos regiones extremas (Tarapacá y Magallanes) mediante dichos regímenes de excepción. Sin embargo, ellos vieron reducida su gravitación en la medida en que toda la economía nacional se abrió al exterior (rebaja de aranceles a un 10 por 100 parejo), y por otro lado los niveles de inversión no fueron los esperados.

Además de las acciones implementadas para impulsar específicamente el desarrollo de las regiones, es importante agregar otras dos que permiten tener un cuadro más completo sobre la gestión del Estado en este tema. En primer lugar, se realizó una importante reestructuración de los planteles de educación superior, eliminando la presencia nacional de algunas universidades (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado), las que solamente continúan funcionando en Santiago, en tanto que las sedes fuera de la capital se han reagrupado, dando origen a nuevas universidades regionales o bien a Institutos Profesionales, de similar rango que las anteriores.

Resulta evidente que, más allá de los propósitos de la autoridad, se cuenta en la actualidad con la existencia real de universidades que podrían llegar a desempeñar un importante rol en la promoción del desarrollo regional (incorporación y adaptación de tecnologías desde el exterior, investigación y promoción de cultura, arquitectura, productos locales, etc., identificación de estrategias para el desarrollo regional, asesoría a autoridades y organismos locales en sus negociaciones con el centro, etc.).

En segundo lugar, probablemente sea en el manejo de los ingresos y gastos fiscales donde con mayor propiedad puede reflejarse el grado de sensibilidad del gobierno nacional respecto del centralismo existente, de las desigualdades en los niveles de vida, de las necesidades y demandas de las comunidades regionales.

El cuadro 1 muestra la distribución interregional de los ingresos y gastos fiscales promediando los años 1979, 1980 y 1981, dados en porcentajes. Si bien el carácter constitucional unitario de Chile y la existencia de rubros no regionalizables (como los gastos en Defensa y Relaciones Exteriores) impiden plantear conclusiones categóricas, hay algunas observaciones evidentes.

Se destaca el enorme subsidio que vía política fiscal realizan prácticamente todas las regiones (excepto Aysén) en beneficio de la región metropolitana de Santiago. Esta última región aporta alrededor del 55 por 100 de los ingresos fiscales y recibe vía gastos una suma equivalente al 85 por 100 del total nacional, en tanto que apenas un 15 por 100 debe repartírselo el resto de las regiones. Dentro de estas últimas, las más perjudicadas son Valparaíso, Antofagasta, O'Higgins, Bío-Bío y Coquimbo, las que en promedio reciben menos de la tercera parte de lo que aportan a las arcas fiscales.

Los datos anteriores permiten desmentir la supuesta «neutralidad» que desde el punto de vista regional ha tenido el manejo de la política de ingresos y de gastos fiscales aplicada en el período. Es decir, en una variable que depende exclusivamente del gobierno, se aprecia una fuerte centralización de recursos públicos en la capital, en desmedro de los habitantes y contribuyentes de todo el país y en contradicción con las propias prioridades de desarrollo regional establecidas por el gobierno.

Efectos Económicos y Sociales de la Estrategia de Desarrollo

El conjunto de acciones y políticas implementadas bajo el gobierno militar ha significado profundas transformaciones en la sociedad chilena. Con el objeto de simplificar su análisis se han agrupado en aquellas fundamentalmente económicas y las de naturaleza sociopolítica, sin negar las imbricaciones que se dan entre ambas.

Evolución de las Economías Regionales

La drástica aplicación de una serie de políticas que rompían claramente con las estrategias de desarrollo implementadas en el país durante las últimas décadas, el menor rol del Estado y particularmente la acelerada apertura al comercio internacional produjeron varios cambios en las economías regionales.

La primera observación es que las tasas de crecimiento promedio anuales son muy diferentes de una región a otra (cuadro 1). Mientras que el país crece a un 2,18 por 100 anual, la mitad de las regiones tienen tasas que prácticamente doblan la tendencia del país, en tanto que el resto tiene porcentajes de crecimiento sustancialmente más bajos que la media. La principal explicación a lo anterior es la mayor o menor capacidad que tuvieron las regiones para adaptarse y beneficiarse de la estrategia y el modelo económico impuesto. La drasticidad de las medidas implementadas significó en la práctica una nueva regionalización económica, en la cual aquellas áreas con potencial exportador o «ventajas comparativas» incrementaron sustancialmente su producto (minería, pesca, agricultura y forestal). En la situación opuesta, las regiones con una estructura productiva orientada a abastecer el mercado interno permanecen estancadas o con tasas de crecimiento muy menguadas (agricultura para consumo nacional, industrialización sustitutiva, entre otras).

La segunda observación es que, no obstante las fuertes diferencias en las tasas de crecimiento del PGB, el aporte de las regiones al total del país se mantiene prácticamente inalterado en sus elementos básicos. La región capital, Santiago, continúa concentrando una alta proporción de la actividad económica (alrededor del 44 por 100 en 1984 y un 46 por 100 en 1974), sin apreciarse tendencias efectivas a una descentralización económica. Las dos regiones que la siguen en importancia (Valparaíso y Concepción), y que tradicionalmente han sido consideradas como lugares privilegiados en una eventual descentralización, no crecen en importancia e incluso retroceden.

Tercero. Si se comparan las tasas de crecimiento del PGB con las de la población, se aprecia que, en primer lugar, esta última se ha expandido más rápidamente que la economía (2,24 por 100 anual en el período intercensal 1970-82, contra un 2,18 por 100 del PGB 1974-1984), es decir, ha habido una reducción en el PGB por persona; en segundo lugar, este retroceso no se manifiesta por igual en todas las regiones, habiendo varias con un balance positivo en tanto otras han visto un deterioro relativo. El caso de las regiones extremas (Norte y Sur) es interesante, pues habiendo tenido una expansión económica significativa (explotación de recursos naturales exportables), ésta se ha visto atenuada por un incremento demográfico también elevado.

Por otro lado, la política económica ha significado un importante proceso de desindustrialización, el cual, sin embargo, no ha sido homogéneo a lo largo del país. Este retroceso ha afectado con mayor fuerza a los tres centros industriales alternativos a San-

tiago, concretamente, Arica, Valparaíso y Concepción. Incluso en el interior del sector industrial el área de mayor dinamismo (aquella basada en recursos naturales, como alimentos y bebidas, madera y muebles, papel y celulosa, imprenta y metales no ferrosos) favoreció a regiones tradicionalmente menos industrializadas pero que sí tenían ventajas comparativas.

El modelo económico en general, y la drástica y acelerada apertura al exterior en particular, generaron una fuerte marginalización de la fuerza de trabajo. Mientras que históricamente la tasa de desempleo se mantuvo inferior al 6 por 100, la tasa de desempleo abierto fue entre 1975 y 1982 del 18 por 100 para todo el país. Es decir, aproximadamente una de cada cinco personas han estado sin trabajo durante ese período. La situación anterior se ha agudizado alrededor de 1982 y años posteriores cuando el porcentaje superó el 30 por 100. La contrapartida de esta expansión del desempleo es que mientras la fuerza de trabajo disponible en la economía se ha incrementado en un 2,7 por 100 anual entre 1970 y 1982, la cifra total de ocupados o ha disminuído o se ha mantenido prácticamente estable.

El proceso de marginalización de la fuerza de trabajo ha golpeado a las regiones con una intensidad variable. Por ejemplo, es interesante observar que sistemáticamente Santiago, al igual que la región de Magallanes, ha estado notoriamente por debajo de la media nacional, y sólo a partir de 1982 ambas regiones se acercan a los niveles de desempleo que soporta el resto del país. En la situación opuesta, hay regiones que enfrentaron una situación de marginalización particularmente intensa. Las regiones más afectadas son las de fuerte base industrial (Valparíso y Bío-Bío), de economía agropecuaria y agroindustrial (Los Lagos) y de estructura agrominera (Coquimbo).

Sin embargo, aquí también es preciso un análisis más detallado debido a la existencia de situaciones contradictorias dentro de cada región. Un análisis sectorial indica que ha habido una significativa reducción del empleo en actividades productivas primarias y secundarias (agricultura y minería, industria manufacturera y de la construcción), mientras que simultáneamente se observa un fuerte aumento de las personas empleadas en comercio y servicios, lo que ha llevado a caracterizarla como una «terciarización» de la economía. Mientras que este incremento relativo del empleo en el sector de comercio y servicios se observa en todas las regiones, especialmente en aquellas con centros urbanos de importancia, la evolución del empleo en los otros dos sectores ha dependido en gran medida del impacto diferencial que tuvo el modelo y en particular la apertura a la economía mundial. Sin embargo, la evolución del empleo no siempre va acompañada con igual tendencia en el producto.

Esta suerte de arritmia entre empleo y producto se explica por el hecho que la política económica, al despreocuparse del impacto laboral de la variable tecnológica, favoreció la expansión de actividades con una alta productividad por trabajador, sin que esa mayor producción fuese acompañada por la creación de nuevas fuentes de trabajo. Un ejemplo de esto lo constituye la región de Atacama, en donde la población empleada en la minería se reduce prácticamente a la mitad, mientras que la producción minera tiende a aumentar. La explicación de esto es el retroceso de las formas tradicionales de explotación minera y su reemplazo por unidades modernas altamente intensivas en capital. Fenómeno similar se ha dado en otras áreas, donde la agricultura comercial y exportadora de gran escala y con sistemas mecanizados ha desplazado a aquellas explotaciones de tamaño medio y pequeño altamente intensivas en mano de obra, y cuya producción era principalmente para el mercado interno.

Un elemento adicional en la situación del empleo regional lo constituye la conducta contradictoria que ha asumido el Estado al respecto. Por un lado, la política de racionalización del aparato público (antiestatismo) significó no sólo una menor presencia del Es-

tado en el producto y la inversión total, sino muy especialmente en el número de funcionarios. Este se redujo de 400.000 personas (1970) a sólo 300.000 (1980), en tanto que a nivel espacial éste significó una mayor concentración en las 13 nuevas capitales regionales en desmedro de las 25 anteriores capitales provinciales. Sin embargo, frente a la magnitud del desempleo, el gobierno se vio en la necesidad de crear programas especiales destinados a combatir este flagelo y atenuar las tensiones sociales que él conlleva. La persistencia de la alta desocupación transformó estos programas de carácter transitorio en medidas permanentes. Estos programas, iniciados en 1975, llegaron a constituir el 12 por 100 del total de la fuerza laboral del país en 1982. Ese año había 8 regiones donde ellos abarcaban entre el 10 y 20 por 100 del total de la fuerza de trabajo disponible, e incluso en algunas regiones más de una quinta parte de la PEA estaba incorporada a estos programas.

La distribución regional de estos programas no guarda relación estrecha con la magnitud relativa del desempleo. El caso más evidente lo constituye Santiago, región que tuvo sistemáticamente tasas de desempleo inferiores al promedio nacional; sin embargo, hacia 1983 concentraba casi el 40 por 100 del total de plazas en dichos programas. Incluso más: mientras que en el programa de menor categoría (PEM) sólo cubría el 16 por 100 de las plazas, en el de mayor nivel de recursos (POJH), y que incluso alberga profesionales desocupados, Santiago participa con el 77 por 100 del total nacional. Este evidente favoritismo refleja no sólo la ausencia de «neutralidad» en las acciones gubernamentales, sino también el mayor peso sociopolítico que ostentan los sectores populares metropolitanos, particularmente en momentos en que se agudiza la oposición política al gobierno militar.

Sin embargo, la política económica no solamente ha traído la marginación de elevados contingentes laborales (personas que perdieron sus trabajos además de aquellas que no han podido siquiera ingresar al mundo laboral), sino que también ha significado fuertes cambios dentro del empresariado nacional y regional. Algunos de los cambios ocurridos son los siguientes:

En aquellas regiones con ventajas comparativas, la propiedad de los activos, sea en la minería, pesca, forestal y agricultura de exportación, ha caído mayoritariamente en poder de agentes extrarregionales, tanto en grupos económicos localizados en Santiago, como en corporaciones transnacionales. Es decir, la bonanza de las exportaciones fue aprovechada primordialmente por un empresariado «foráneo», con lo cual variables tan importantes como la reinversión local de excedentes, la diversificación de la economía, las tasas de expansión del empleo, los niveles de las remuneraciones y del ingreso, entre otras, han pasado a ser crecientemente determinadas desde fuera de la región.

Pero lo anterior está relacionado con otro aspecto igual o más importante aún: la fragilidad que mostraron muchas actividades productivas regionales frente a la nueva política económica y en particular la apertura fuerte e indiscriminada al comercio exterior. En este sentido, son las empresas destinadas a abastecer mercados de escala regional las más afectadas por la apertura al exterior. El colapso de una parte del empresariado regional significó en muchos casos la desarticulación de las unidades productivas, e incluso en ocasiones la exportación de las maquinarias y equipos hacia otros países. También ocurrió que la quiebra de esas empresas se tradujo en una transferencia de su control o propiedad hacia bancos e instituciones financieras de propiedad extrarregional, o simplemente fueron adquiridas por los crecientemente importantes grupos económicos.

La situación de Valparíso permite ilustrar bien este problema. Un número importante de actividades con ventajas comparativas (minería, agricultura y agroindustrias de exportación) han sido aprovechadas por capitales extrarregionales. Por otro lado, su base económica tradicional muestra una impresionante nómina de empresas que por diversas

razones (quiebra y paralización de actividades, desarticulación de plantas, e incluso traslado de fábricas completas hacia Santiago) ya no se encuentran activas en la región. Muchas de esas empresas tenían una gran importancia regional (en términos del mercado de proveedores y consumidores, del empleo y generación de impuestos locales), si bien no todas eran conocidas más allá de las fronteras locales. Los rubros afectados son de variada índole: textiles y confecciones, dulces, alimentos, vinos, pesqueras, distribuidoras e importadoras, metalmecánica, papeles, viviendas, navieras, prensa y diarios regionales, calzados, e incluso la Bolsa de Valores de Valparaíso.

Otro aspecto importante dentro del funcionamiento del llamado «modelo económico chileno» ha sido el rol desempañado por el sistema de intermediación financiera en los flujos interregionales de capital. Lo anterior es de gran importancia para entender los procesos de diferenciación espacial del desarrollo. Sin embargo, su gravitación es aún mayor dentro del esquema neoliberal implantado en Chile, pues la libre movilidad de los factores productivos debería constituirse, de acuerdo con esa teoría subyacente, en los determinantes de las tasas de desarrollo de cada región, habida cuenta del rol subsidiario asignado al Estado. Es decir, la movilidad de los factores productivos respondería a los diferenciales de rentabilidad que se dan entre los distintos agentes, los sectores económicos y las áreas geográficas.

La década 1974-1984 ha presenciado una notable ampliación del sistema financiero chileno, tanto en el número de instituciones (nacionales y extranjeras) como en la cobertura geográfica y la naturaleza de sus actividades. La creación de un «moderno mercado de capitales» implicó no obstante la desaparición de bancos e instituciones financieras destinadas, anteriormente, a promover el desarrollo de sus áreas de origen (bancos de fomento regional, por ejemplo).

La distribución interregional de las captaciones (depósitos) y de las colocaciones (préstamos) muestra significativas tendencias, tomando como referencia los meses de enero en el período 1979-1982 (cuadro 1). Se observa una abrumadora gravitación de Santiago en las actividades financieras del país. Esta región concentra el 72,5 por 100 de las captaciones y el 76,8 por 100 de las colocaciones, superando en 10 veces a la región que la sigue, Valparaíso. Igualmente se aprecia una «regionalización financiera», pues hay ocho regiones que aparecen como exportadoras netas de capital, cuatro muestran una situación favorable y sólo Magallanes presenta un notable equilibrio. Las dos regiones que siguen a Santiago en términos de su importancia económica (Valparaíso y Concepción) muestran una fuerte descapitalización.

Cambios en la Estructura Social Regional

La Estrategia Nacional de Desarrollo implementada por el Gobierno Militar, además de producir una fuerte reestructuración en el sistema económico interregional, ha generado profundas transformaciones sociales, políticas y culturales, las que afectaron con variable intensidad a las diversas comunidades territoriales. En la base de todas las transformaciones que afectan la trama organizativa se observa un fuerte proceso de desarticulación social, el cual tiende a ser contrarrestado muy parcialmente por dos intentos notablemente contradictorios de rearticulación social, uno claramente promovido desde el gobierno y otro de naturaleza disidente.

En primer lugar, la conformación y magnitud de las comunidades regionales está determinada por sus montos absolutos de población y la forma en que la afectan los procesos migratorios. Las pautas de asentamiento espacial de la población muestran para el

período bajo análisis una notable continuidad con las observadas en las décadas previas. La población se concentra crecientemente en la región metropolitana de Santiago, en tanto que cada región muestra una fuerte expansión de sus centros urbanos y un despoblamiento relativo de sus áreas rurales. Los flujos migratorios tienden a favorecer principalmente a Santiago (que recibe 3 de cada 4 personas que cambian de región) y a las áreas extremas (Tarapacá y Antofagasta en el norte, y Aysén y Magallanes en el sur), hecho que, con excepción de la capital, es coherente con la expansión del PGB regional.

Evaluando lo anterior en términos de los objetivos implícitos y explícitos planteados inicialmente por el gobierno, se concluye lo siguiente: primero, se ha producido un robustecimiento demográfico en las regiones fronterizas extremas, lo cual satisface necesidades de seguridad nacional; segundo, Santiago continuó aumentando su peso demográfico (pasó del 35,5 al 38,1 por 100 entre 1970 y 1982), lo cual contradice los esfuerzos de desconcentración territorial, agudiza la ocupación desequilibrada del espacio nacional y su incoherencia con la distribución de los recursos naturales. Igualmente, la política de «ventajas comparativas» basada en la explotación de la minería, bosques, pesca y agricultura y agroindustria de exportación no contribuyó a «arraigar» efectivamente a la población rural. Por el contrario, el término del rol desarrollista del Estado, la concentración en Santiago de recursos económicos privados y fiscales, la desaparición de muchas empresas regionales y la naturaleza tecnológica de las surgidas con el «boom» exportador (intensivas en capital y con una estructura bipolar en el empleo: niveles de gerencia y masa asalariada con un escaso segmento de nivel medio, como es el caso de los *packing),* ha reforzado los factores de expulsión/atracción que llevan a los mejores recursos humanos en las regiones a emigrar especialmente a Santiago.

En segundo lugar, se observa una profunda alteración en la estratificación social que se vincula a cambios en las estructuras productivas regionales. Algunos de éstos son los siguientes: la reducción e incluso desaparición de algunos núcleos industriales (Arica, Valparaíso, San Antonio, Concepción, Temuco, Valdivia y Osorno, y Santiago) debido al proceso de desustitución de importaciones, y que ha afectado a un amplio espectro social (obreros, técnicos, profesionales, personal de servicio); la expansión de servicios urbanos y actividades comerciales de la más variada índole, pero de escasa productividad; la reducción de los empleados públicos y la masificación de los programas de absorción del desempleo (PEM y POJH, sumaron 503.000 personas en 1983). En las áreas rurales se ha producido una reducción del número de obreros agrícolas permanentes (mecanización y flexibilización de la inamovilidad laboral), una expansión de los trabajadores de temporada (acompañado de una «feminización de la agricultura»), de los trabajadores por cuenta propia y de un sector informal rural de subsistencia, al cual se han agregado sectores de minifundio, pequeña propiedad y de parceleros de la Reforma Agraria sometidos a una fuerte descomposición.

El caso de Arica permite apreciar los efectos de la desustitución de importaciones. Esta ciudad, que en un esfuerzo iniciado en los '50 y sostenido por varios gobiernos habíase transformado en un polo de desarrollo de importancia estratégica, tanto por su ubicación fronteriza con Perú y Bolivia, como por el rol destacado que se le anticipaba en el interior del Pacto Andino, sufre tempranamente los efectos de la política económica. Ya hacia 1977, prácticamente la mitad de su parque industrial había desaparecido o paralizado sus actividades (particularmente la industria electrónica y automotora). En términos de empleo, a ese año sólo el 40 por 100 de los trabajadores industriales conservaba su fuente de ingresos. La industria electrónica de Arica, que en 1974 representaba en términos de empleo casi el 36 por 100 del total nacional, había desaparecido completamente hacia 1980. El retroceso de la industria ariqueña, a la que sólo escapa el sector pesquero, no sólo ha afectado los niveles de empleo e ingreso, sino que también implicó la

desaparición de un importante número de sindicatos e incluso el colapso de la Asociación de Industriales de Arica.

En tercer lugar, el carácter subsidiario que asume el Estado, además de la reestructuración político-administrativa, entre otras acciones, tiene importantes efectos en la situación de los grupos que componen las comunidades regionales.

La reducción del rol desarrollista del Estado significó la privatización de muchas empresas públicas, cuya subsistencia posterior dependería de su capacidad para enfrentar la competencia nacional y las importaciones (lo cual, por ejemplo, significó el cierre de las plantas de azúcar de remolacha); se redujo drásticamente la participación del Estado en la generación de empleo regular y en el total de inversiones del país; se redujo la atención a los sectores sociales y económicos cuyo desarrollo y existencia misma dependía de políticas específicas; en la minería la eliminación de poderes compradores estatales afectó seriamente las actividades de pequeña escala o artesanales; finalmente, en el sector manufacturero se retiró el apoyo a programas de fomento a la pequeña industria. Obviamente cada una de estas y otras acciones tuvieron impacto variable, dependiendo de la base productiva y social de las regiones.

Sin embargo, y formando parte de los intentos de rearticulación social de que se habló antes, el Gobierno ha tratado de generar nuevos mecanismos de inserción societal. Forman parte de esto los procesos de regionalización y municipalización. Las instancias de organización y movilización social que acompañan los dos procesos anteriores (Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo) han tenido escasa relevancia por no haberse dictado la legislación respectiva que las regula, como también por la fuerte verticalidad con que han operado, lo que de hecho ha desalentado una participación efectiva de la comunidad. Sin embargo, hay otro canal en el que se ha logrado mayor éxito: es lo que se llama «voluntariado» (centros de madres, damas de rojo, verde y otros colores, que se organizan para realizar una ayuda asistencial a la comunidad: niños huérfanos, ancianos, impedidos, etc.). La expansión que obviamente muestra este «voluntariado», particularmente en las regiones, se explica en parte por la aguda situación económica que enfrentan algunas áreas y sectores sociales, por el volumen de recursos que el gobierno ha dirigido a esas actividades, y por las dificultades que han enfrentado sistemas asistenciales alternativos a los oficiales.

Muy vinculado a lo anterior son los cambios que afectaron a las instancias de representación y participación de los grupos y comunidades regionales. Algunos de los problemas más importantes se refieren a la pérdida de gravitación de las organizaciones sindicales (agrícolas, industriales, mineras y de servicios), la minimización del sistema cooperativo y de los comités de pequeños productores, la reducción del empresariado regional y sus organizaciones, las dificultades a las organizaciones profesionales, culturales y otras, a lo cual se agrega la difícil situación de los medios de comunicación regional. Adicionalmente se han constatado acciones que amenazaban elementos de representatividad y cohesión social que identifican a algunas minorías etno-regionales, como los mapuches y chilotes.

A partir de 1973, los partidos políticos fueron cruentamente reprimidos, lo cual desarticuló la verdadera «columna vertebral» de la sociedad chilena, canal privilegiado de expresión ciudadana ante el poderoso aparato estatal. Con indiferencia de su base productiva, niveles de vida y orientaciones culturales, el sistema político de cada una de las regiones reflejaba las tendencias de la matriz nacional en cuanto al número, tipo y nombre de las organizaciones políticas. Las características básicas de la matriz nacional eran su alta competitividad, que permeaba todos los ámbitos de la vida nacional, partidos policlasistas y una fuerte polarización ideológica. Estos son, entre otros, los factores que in-

hibieron el surgimiento de partidos políticos regionales, no obstante la amplia diversidad geográfica, económica y cultural del país.

Fuera de los partidos políticos, las organizacioes sindicales y empresariales han sido históricamente los canales más importantes de expresión sectorial y de clase. La situación del sindicalismo chileno después del '73 muestra una gran paradoja. Por un lado, el capitalismo autoritario ha afectado a las organizaciones sindicales, reduciéndolas en número, dimensión y medios materiales; además, el llamado «Plan Laboral» agrega fuertes limitaciones jurídicas y políticas que restringen su acción, a las ya profundas debilidades que le impone el elevado desempleo y la inestabilidad laboral. Pero por otro lado, la represión a los partidos políticos puso al movimiento sindical ante un importante desafío, pues su acción adquirió una importancia relativa mucho mayor ante el vacío de representación generado. Hoy día, mucho más que un mero sindicalismo, se observa la presencia de un movimiento social, que lucha por su supervivencia, que promueve la defensa de la industria nacional y regional, que denuncia el desempleo y los bajos ingresos, y que busca una articulación con otros actores de la realidad nacional y local (pobladores, mujeres, profesionales, e incluso con sectores empresariales) para enfrentar problemas comunes.

Las transformaciones en la economía nacional y local afectaron duramente al movimiento sindical, pues deprimieron sus núcleos fundamentales (industria y construcción especialmente), mientras que aumentaba la importancia de sectores como el comercio y servicios, donde los trabajadores están mayoritariamente atomizados. Otros sectores favorecidos por la política de ventajas comparativas, como el forestal, horto-frutícola y agroindustrias de exportación, ofrecen grandes dificultades a la sindicalización, por ejemplo, debido a la temporalidad de las faenas.

La crisis sindical se ve claramente reflejada en cifras. En 1972 había 855.404 personas afiliadas en 6.118 sindicatos, lo que daba un porcentaje de afiliación del 40,8 por 100 de la fuerza de trabajo. Once años más tarde, los afiliados habíanse reducido a 320.903, con un total de 4.401 sindicatos y una tasa de afiliación cercana al 10 por 100. La situación del agro ha sido aún más aguda, pues los sectores más dinámicos de la década ocupan muy poca mano de obra permanente, a lo que se agrega la crisis de la agricultura tradicional orientada al mercado interno. De 280.289 afiliados a las confederaciones sindicales agrarias en el año 1972, esto se reduce a 80.132 en 1980, es decir, se ha reducido a un 28,6 por 100 (Jaime Ruiz-Tagle P., 1985).

En general no se cuenta con información ni estudios sobre el sindicalismo regional; sin embargo, antecedentes sobre la provincia de Valparaíso permiten graficar el problema. La situación del sindicalismo en esta área es importante no sólo por los fuertes cambios en la economía local, sino porque en su accionar ha asumido la creación de «comandos pro defensa de las empresas de la región». Una muestra sobre las empresas industriales más importantes del área urbana de Valparaíso indica que sólo un 58 por 100 de los trabajadores estaban sindicalizados, porcentaje que baja drásticamente en empresas de menor tamaño. La evaluación global indica que las organizaciones sindicales se han reducido notablemente debido a la quiebra de empresas, los despidos masivos de personal, que significaron la disolución de sindicatos, los traslados de industrias a la capital, y la severa situación que impone el Plan Laboral vigente (CESLA, 1983).

En cuanto a la situación del empresariado regional, la reestructuración de la economía nacional y local ha afectado cuantitativa y cualitativamente su capacidad de presión tanto económica como sociopolítica, pérdida que ha beneficiado a grupos económicos santiaguinos, corporaciones transnacionales y al Estado, debido a la fuerte dependencia económico-financiera. La información sobre quiebras muestra un constante crecimiento, tanto a nivel nacional como regional, que alcanza su punto más alto en 1982, cuando de-

saparecen 810 empresas, de las cuales más de un 40 por 100 se localizaban en regiones.

Ya se vio cómo la apertura al exterior implicó un fuerte proceso de desindustrialización que, entre otros núcleos, afectó dramáticamente al polo de desarrollo de Arica, culminando con la desaparición de ASINDA, Asociación de Industriales de Arica. Allí, ya en 1977, más de la mitad de las empresas miembros se habían paralizado o veían su colapso muy cercano. Otro caso es el de la Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua (ASIVA), principal organización empresarial de la región, la cual vio disminuido el número de sus miembros de 350 en 1975 a sólo 180 en 1983. Es decir, habían sobrevivido sólo el 50 por 100, los cuales compartían el elevado nivel de endeudamiento de todo el empresariado nacional con la banca privada (e intervenida), lo cual limitaba su autonomía de acción.

Pero si bien el empresariado regional ha sido golpeado duramente, también sus organizaciones han dado importantes luchas por defender sus fuentes de trabajo amenazadas por la política neoliberal. Uno de los casos más destacados es el que protagonizaron los agricultores de la región de Los Lagos en 1977. Ese año el Ministerio de Economía decide rebajar el arancel por tonelada de leche importada (de US$ 300 a 130), aduciendo la necesidad de ajustar los precios internos a los del mercado mundial y, en definitiva, velar por los intereses del consumidor. Ante las protestas iniciales de los ganaderos, un asesor del Ministro de Economía pronunció una frase que se hizo histórica: «Que se coman las vacas», y que desencadenó la movilización de las más importantes agrupaciones nacionales de agricultores, la fuerte reacción de los sectores productivos afectados y de vastos sectores locales, pues la actividad productiva regional descansa básicamente en las actividades ganaderas y de procesamiento (derivados lácteos y de la carne). Otro caso parecido fue el que enfrentó a los productores de trigo de la región de La Araucanía, quienes en 1982 se movilizaron para lograr medidas de protección ante la importación indiscriminada de granos producto de la sobresaturación del mercado mundial y que amenazaba las bases económicas de toda una región. En ambos casos, la movilización decidida de las comunidades de las regiones de Los Lagos y de La Araucanía obligó a introducir modificaciones en la hasta ese momento inflexible política económica.

Finalmente, la necesidad de lograr una profunda modernización de la sociedad chilena, como la plantearon los impulsores de la Estrategia Nacional de Desarrollo, ha generado importantes movilizaciones y protestas regionales, pues su aplicación concreta ha significado abiertas amenazas a la integridad y especificidad cultural de algunos grupos etno-regionales.,

Un ejemplo de las fricciones socioculturales que ha debido enfrentar la política oficial ha sido el intento por incorporar las tierras ocupadas por el pueblo mapuche bajo la institucionalidad capitalista y las leyes del mercado. La tierra, elemento de identidad básico para ese pueblo (mapuche, hombre de la tierra), ha sido desde épocas prehispánicas ocupada y explotada en forma comunitaria, siguiendo sus tradiciones culturales particulares. La ausencia de propiedad privada y la no transabilidad comercial de la tierra constituyó un desafío para los espíritus neoliberales, quienes mediante una ley decidieron «liberalizarla». Esta acción fue resistida por numerosos sectores de la comunidad nacional y obviamente por todo el pueblo mapuche.

El Papel de los Planificadores

La época actual evidencia una profunda crisis del desarrollo, sea que la dimensión analizada corresponda a la de las realizaciones concretas o a la de las interpretaciones

del fenómeno. El desarrollo regional no escapa a esta tendencia, razón por la que debe analizarse en esta doble dimensión.

El análisis de las realizaciones concretas del gobierno militar revela que el desarrollo regional no sortea con éxito el examen de las cifras. Más de alguno podría pensar que no está suficientemente claro el marco de referencia en función del cual se realizó la evaluación. Después de todo, la crisis también abarca, como se dijo, a las interpretaciones del proceso.

La interpretación del desarrollo regional en cuanto situación referencial deseable de alcanzar se inscribe lógicamente en el campo más amplio del desarrollo sin apellidos. En este contexto las siguientes páginas describen los objetivos que, en la historia reciente de América Latina, los gobiernos de la región han privilegiado en la construcción de sus utopías. Se señala que los aparentes éxitos del gobierno militar, en lo referente a la regionalización y a la presencia de un complejo sistema de planificación, no son tales al ser este aparataje precisamente el que coarta el accionar de los planificadores regionales y la participación social.

Objetivos del Desarrollo y Revalorización Regional

Inmediatamente después de la II Guerra Mundial se aceptaba que el desarrollo era sinónimo de *crecimiento económico,* medido a través de mejoras en el producto per cápita. La reconstrucción nacional de los países devastados por la guerra dejaba su impronta en prácticamente todo el mundo. Hacia fines de la década de los cincuenta, y comprobándose el escaso éxito de los países latinoamericanos en sus esfuerzos en pro del crecimiento económico, la nueva utopía incorpora como objetivos el crecimiento —condición necesaria pero no suficiente— y *la distribución* y/o redistribución. Es precisamente, se argumentaba, la desigual propiedad de los medios de producción y de la apropiación del producto lo que impide crecer económicamente. Es éste el contexto en el que deben situarse los primeros intentos por nacionalizar recursos naturales y las experiencias de reformas agrarias latinoamericanas.

La década de los setenta vio nacer un nuevo objetivo asociado ahora al cuidado del *medio ambiente y la calidad de vida.* Si bien esta preocupación es en su origen una inquietud surgida en los países desarrollados, América Latina la internaliza luego de una reinterpretación eminentemente antropocéntrica de la relación sociedad-naturaleza. El largo y profundo debate de la época, puede ilustrarse muy bien a través del título de dos obras, evita extenderse en el tema: «Los límites al crecimiento» y «Catástrofe o nueva sociedad». La perspectiva que finalmente se impone reconoce la existencia de «límites exteriores» al crecimiento económico, y profundos desequilibrios en la relación sociedad-naturaleza, derivados en última instancia de relaciones desiguales entre los hombres.

Hacia fines de la década de los setenta el objetivo prioritario fue la satisfacción de las *necesidades básicas,* y la evidencia empírica demostró que el efecto «derrame» que supuestamente acompañaría al crecimiento económico no se manifestó y que, contrariamente, las últimas décadas habrían visto crecer simultáneamente el producto y los pobres. Se origina así «el otro desarrollo», que rechaza la idea de sacrificar el estándar de vida de algunos en pos de la acumulación, y que se plantea como objetivo central satisfacer las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Recientemente, la preocupación fundamental ha estado vinculada a la forma en que modelos alternativos de sociedad afectan a los *derechos humanos* contenidos en la Declaración Universal. Esta opción se relaciona, desafortunadamente, con una situación ge-

neralizada de gravísimas transgresiones a estos derechos por parte de varios gobiernos de la región, que justifican su accionar en función del elusivo desarrollo.

Finalmente, una preocupación paralela a la anterior pone como objetivo básico del desarrollo la consecución de alternativas que incorporen la *dimensión cultural* para así generar acciones autónomas y enraizadas en la historia social de nuestros pueblos.

Al evaluar el camino recorrido no puede dejar de reconocerse que cada vez cobran mayor importancia los fundamentos valóricos presentes en cada utopía que desgraciadamente surgen como reacción frente a la crisis de las realizaciones concretas.

¿Cuál es en este contexto la relación entre desarrollo en sentido lato y el concepto más particular de desarrollo regional? La respuesta señala una asociación positiva y es indudable que las preocupaciones más recientes del desarrollo revalorizan el ejercicio regional.

El crecimiento económico y la preocupación por la distribución de los frutos de ese mayor producto han sido desde siempre objetivos centrales del desarrollo regional. La dimensión ambiental del desarrollo encuentra la vía más expedita de incorporación en el ejercicio de planificación regional. La satisfacción de las necesidades básicas responde obviamente a patrones espaciales diferenciados en los niveles de pobreza. Referente al plano de la promoción de los derechos humanos, es innegable que la aproximación regional es adecuada, en tanto hay derechos que admiten variación, y cuya concreción va a depender del contexto regional como, por ejemplo, el derecho a una existencia conforme a la dignidad humana. Finalmente, la dimensión cultural es también un tema recurrente en la literatura reciente sobre planificación regional.

¿Cuál es la evaluación de la experiencia regional del gobierno militar chileno? Las cifras anteriormente presentadas demuestran que el crecimiento, la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas distan mucho de ser satisfactorios. La dimensión ambiental y cultural del desarrollo no es un elemento constitutivo del modelo, y los derechos humanos sufren permanentes transgresiones.

El Proceso de Desarrollo Regional y el Rol de los Planificadores Regionales a la Luz de la Experiencia Chilena

Uno de los aspectos más sorprendentes del caso chileno es la existencia de un complejo aparataje regional y procedimientos específicamente subnacionales: 1) regionalización; 2) sistema agencial de planificación; y 3) políticas, instrumentos y proyectos territorialmente diferenciados.

¿Cómo se explican entonces los escasos éxitos del desarrollo regional chileno?

La respuesta a esta interrogante debe buscarse en la ya argumentada disfuncionalidad del esquema económico neoliberal fundamentado en el principio de eficiencia y la planificación regional dominada por el principio de equidad. Sin embargo, también pueden encontrarse respuestas a esta interrogante si se examinan los grados de libertad de los planificadores regionales en el contexto autoritario del gobierno militar chileno.

Los planificadores regionales «técnicos», que se consideran asesores de la autoridad, adoptan el esquema de la racionalidad funcional en el que su trabajo consiste en analizar alternativas que satisfacen determinados objetivos. Para ellos su trabajo está libre de juicios de valor:

> «La tendencia actual es no realizar esfuerzos para determinar a través del análisis económico cuál es la mejor forma de organización o el mejor conjunto de políticas y acep-

tar las metas establecidas a través del proceso político y hechas leyes y normas por el gobierno... En la mayoría de los casos estas metas parecen razonables al economista, quien al iniciar en este punto su trabajo evita formular sus propios juicios de valor. El puede señalar inconsistencias entre metas o preocuparse por el dilema de aumentar simultáneamente el costo de vida y el empleo, pero la selección de alternativas y prioridades es responsabilidad del gobierno.» (Friedmann, 1973.)

Los planificadores regionales «políticos» señalan que el enfoque técnico de la planificación peca de ingenuidad al adoptar un modelo de política con actores claros en sus objetivos, firmes en sus convicciones y con visiones que van más allá del corto plazo. En su enfoque, los planificadores políticos señalan que el «bien común» es sólo la representación al nivel del aparato del Estado de la influencia desigual de diferentes grupos sociales. Por esto, se argumenta, debe modificarse el enfoque de la planificación como una actividad restringida a los profesionales hacia una actividad de amplia participación social.

«La politización del proceso de planificación adquirirá de esta forma cierta autonomía con respecto a las condiciones estructurales que prevalecen sobre el Estado... El resultado final no está completamente determinado y aún hay espacio para la acción. Los planificadores deben trabajar en este espacio y, a menos que deseen continuar siendo los secretarios del capital, deben orientar sus esfuerzos hacia la resolución democrática. Si los planificadores quieren ser eficientes promotores del cambio social, tendrán que conducir las fuerzas del poder social contestatario, que son las que amplían el espacio para la planificación democrática.» (Friedmann, Gardels y Pennin, 1981.)

Los enfoques del planificador «técnico» y «político» pueden ser esquematizados como sigue:

Aspectos	Planificador Técnico	Planificador Político
Imágenes de la sociedad	*a)* Sistema armónico compuesto de grupos igualmente influyentes.	*a)* Foro para conflictos entre grupos, siendo el poder determinante del espacio de acción.
	b) El conflicto es disfuncional.	*b)* Armonía es imposible.
	c) La distribución de los beneficios entre grupos está socialmente legitimada.	*c)* La distribución de los beneficios está en función del poder de cada grupo.
	d) Las decisiones se toman en función del bien común y después de considerar sus efectos sobre todos los grupos sociales.	*d)* El poder permite que algunos grupos dominen y repriman a otros.
		e) El bien común no existe.

Aspectos	Planificador Técnico	Planificador Político
Diagnósticos de la sociedad	*a)* Básicamente justa aunque necesita correcciones. *b)* Controlada y representada por funcionarios legítimamente electos.	*a)* Dominada por la injusticia. *b)* Las leyes y reglamentos son instrumentos para mantener el control elitario y/o clasista. *c)* El Estado es el órgano de una minoría que gobernará en su propio beneficio o es el factor de cohesión de grupos de conflicto.
Prioridades respecto al cambio	*a)* Debe ser propuesto e implementado por grupos profesionales en un proceso de adaptación funcional.	*a)* Despertar la conciencia de los oprimidos y movilizarlos para abrir espacios a la planificación.
Clientela	*a)* Líderes de organizaciones formales; sistema social total.	*a)* Líderes de organizaciones no formales y de grupos oprimidos cuyos valores son congruentes con los del planificador.

Los Argumentos Revisitados

Los planificadores regionales «técnicos» trabajan en el supuesto básico que las decisiones preceden a las acciones y que la planificación es sólo una metodología que sirve para hacer a aquéllas más racionales. Al pensar que no se involucran en la definición de objetivos y juicios de valor, creen que su trabajo es eminentemente neutral.

Por su parte los planificadores regionales «políticos» juzgan al aparato estatal ineficiente e injusto para identificar y solucionar problemas. Por esto abogan por la politización de los procesos sociales y promueven la participación social.

Sin embargo los planificadores son asalariados del Estado y no son asesores técnicos neutrales ni tampoco pueden ser los campeones de la justicia social, dadas las condionantes estructurales que prevalecen sobre aquél.

De Mattos proporciona argumentos para apoyar esta afirmación:

> «... las tareas de elaboración del plan tienen su origen y punto de apoyo en una imagen futura que refleja la concepción general y el conjunto de intenciones que tienen los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones sobre la entidad a planificar. Esta imagen, en la medida en que refleja la ideología dominante, sintetiza —en

una forma más o menos precisa— el tipo de sociedad a que se aspira llegar al cabo de un determinado período de tiempo y, por consiguiente, contiene un modelo implícito de desarrollo económico y social, el cual a su vez implica una proposición sobre el funcionamiento de la economía durante el período de planificación.»

El mismo autor agrega más adelante:

«Generalmente, el elemento que se ubica en primer lugar en las tareas de preparación de un plan es el diagnóstico. Apoyándose en la teoría explicativa del funcionamiento del sistema implícita en la imagen, el diagnostico (tiene como) propósito fundamental detectar los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de la situación postulada por la imagen, e identificar las potencialidades que podrían contribuir a lograrla. De tal forma, el diagnóstico constituye un instrumento para probar la viabilidad de la imagen futura, pudiendo incluso conducir a su ajuste o reformulación.» (De Mattos, 1972.)

El mismo tipo de argumentación es proporcionado por Vekemans:

«... el diagnóstico implica un examen de las características anteriores a la situación que se está analizando, un pronóstico de las tendencias que son previsibles en dicha situación —bajo el supuesto de que no hubiesen modificaciones en su curso— y el planteamiento de una pauta de solución para la situación que se está enfrentando. Esto significa que en el diagnóstico hay siempre subyacente un juicio de normalidad o estándar ..., constituye una especie de crisol donde automáticamente se produce la mutación de la simple descripción y explicación científica en evaluación y, por lo tanto, en proyección de lo descrito contra un telón de fondos de juicios... No tiene nada de platónico, sino que se inscribe en la perspectiva de una finalidad por conseguir. La confrontación entre lo descrito y lo normal no es ningún ejercicio académico; es un verdadero juicio valorativo...» (Vekemans, 1970.)

¿Cuál es la imagen-objetivo del gobierno militar y cuál es, consecuentemente, el rol asignado al desarrollo regional?

Como se dijo anteriormente, la planificación regional aparece tempranamente en el gobierno de la Junta Militar como complemento de la ideología de Seguridad Nacional y se inserta en el más amplio proceso de Regionalización y de Reforma Administrativa Integral. El diagnóstico global en función del cual se le asignan roles señala lo siguiente:

«Los años 1931-1932 presenciaron el colapso completo y la ruina de nuestra economía. La anarquía política y la desintegración del sistema social continuaron hasta tal grado que por un período de 3 meses, en 1982, se cambió el nombre del país por el de República Socialista de Chile. En los 40 años que siguieron, el marco institucional chileno soportó toda clase de experimentos izquierdistas, socialistas y extremistas. Desde la República Socialista de 1932 a la «Revolución en Libertad» de la Democracia Cristiana se puede trazar un continuo proceso de socialismo económico y decadencia política que minaron nuestro estilo de vida y finalmente destruyeron nuestro sistema institucional. El gobierno marxista de Salvador Allende fue sólo el final de este largo proceso de quebrantamiento. Chile ha sido un país enfermo... y las raíces de su enfermedad se encuentran en el agotamiento de su sistema político.» (Ibáñez, 1975.)

La importancia asignada al proceso de Regionalización como un mecanismo para transformar el marco institucional del país queda demostrada en las siguientes declaraciones: «1) el proceso de Regionalización significa la renovación de la sociedad chilena

como un paso previo al advenimiento de la nueva institucionalidad; 2) la Regionalización apareció como una concepción que debió materializarse en breve, debido a que los gobiernos regionales llegaron a cubrir los canales abandonados por los representantes políticos (González, 1982); y 3) insistiendo en el sentido sociopolítico de la Regionalización, creemos que la distribución espacial que conlleva constituirá un eficaz correctivo a la intensa burocracia y política que afectaron y que aún están presentes en la vida social chilena.» (Barrientos, 1975.)

Por lo tanto, la planificación regional como complemento de la Seguridad Nacional aparece más preocupada del control social y de reducir el ámbito del Estado que de la integración nacional y el desarrollo. El «enemigo interno» es más importante que el «enemigo externo». Avala lo anterior el hecho de que el origen de la planificación regional como un ejercicio válido del gobierno militar se encuentra en un documento confidencial que los antiguos planificadores regionales de ODEPLAN enviaron a la Junta Militar en 1973, en el cual —en sintonía con el programa económico— abogaban por la integración territorial y la descentralización como instrumentos para reducir el estatismo. El resultado final de esta actuación «técnica» de los planificadores regionales revirtió en contra del desarrollo regional y de sus propias posibilidades laborales. La lección ha sido cruel. Los técnicos regionales no previeron (imperdonable en un planificador) las consecuencias de crear un aparato estatal descentralizado bajo un régimen político autoritario y autocrático.

La lección histórica de Chile no debe volver a repetirse. Los planificadores regionales no deben estar ausentes del proceso de reconstrucción nacional; pero ello debe hacerse de cara a la sociedad, explicitando y generando consenso en los valores que los animan.

CUADRO 1

PRINCIPALES INDICADORES REGIONALES

Chile 1974-1984

Regiones	Política Fiscal 1979-1981		Fondo NDR 1976-1983		Prod. Geográfico Bruto			S. Financiero		Quiebras 1982	
					1974	1984	Δ x̄/años	1979	1982		
	Ingresos	Gastos	%	P/hab.	%	%	1974-1984	Capt.	Coloc.	N.	%
Tarapacá	2,9	1,3	11,6	539	2,8	3,3	4,02	1,4	0,7	18	2,2
Antofagasta	2,2	0,6	6,8	240	5,0	6,2	4,38	1,6	0,9	14	1,7
Atacama	0,6	0,3	6,7	374	1,7	2,0	3,70	0,7	0,4	5	0,6
Coquimbo	1,1	0,4	6,9	183	1,8	2,2	3,79	1,2	0,9	19	2,4
Valparaíso	25,8	6,3	6,0	54	12,5	10,6	0,25	8,5	5,7	104	12,8
Santiago	55,6	85,2	2,4	6	45,7	43,7	1,72	72,5	76,8	466	57,5
O'Higgins	1,2	0,4	6,0	119	6,1	6,0	1,78	1,5	1,4	7	0,9
Maule	1,4	0,7	7,0	109	3,4	4,3	4,21	1,8	2,5	40	5,0
Bío-Bío	5,3	1,9	6,0	45	9,9	9,9	1,96	4,8	4,3	82	10,1
Arauco	0,9	0,6	6,9	115	3,2	3,3	2,14	1,5	2,1	30	3,7
Los Lagos	1,9	1,2	12,4	159	4,8	4,7	1,45	2,5	2,7	14	1,7
Aysén	0,2	0,4	10,4	17.856	0,4	0,5	3,94	0,3	0,3	s.i.	
Magallanes	0,9	0,8	11,2	11.416	2,7	3,2	4,03	1,7	1,3	11	1,4
País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,18	100,0	100,0	810	100,0

Fuentes: Política Fiscal 1979-1981, de Boisier, Sergio. *Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional,* ILPES, Cuaderno núm. 29, Chile. FNDR, de ODEPLAN, *Compendio de Estadísticas Regionales 1976-1982,* y Ministerio del Interior, Departamento de Programación Financiera Regional. Producto Geográfico Bruto, de ODEPLAN, *Estadísticas Regionales.* Sistema Financiero, de Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Quiebra de Empresas, Indicadores Regionales de ODEPLAN.

CUADRO 1 (continuación)

PRINCIPALES INDICADORES REGIONALES

Chile 1974-1985

Regiones	Superf.	Población 1970	Población 1982	1982/1970	Fuerza de trabajo 1982	Desempleo promedio 1975-1982	Programas de desempleo PEM	Programas de desempleo POJH	Sindicalización 1983 Sindicatos afiliados	
	%	%	%		(miles)	(%)	%	%	N.	N.
Tarapacá	7,8	2,0	2,4	56,0	92,6	19,4	1,5	0,5	177	9.212
Antofagasta	16,7	2,8	3,0	35,3	107,0	18,2	2,9	1,2	136	21.127
Atacama	10,0	1,7	1,6	18,8	55,4	18,7	1,9	0,7	86	9.566
Coquimbo	5,3	3,8	3,7	24,3	116,3	22,3	7,2	0,8	122	7.903
Valparaíso	2,2	10,9	10,7	24,6	369,5	21,8	9,2	4,0	500	35.050
Santiago	2,0	35,5	38,1	38,1	1.351,1	16,1	24,9	77,5	2.203	159.782
O'Higgins	2,2	5,5	5,2	20,4	178,1	16,8	1,1	2,0	128	15.325
Maule	4,0	7,0	6,4	17,0	216,2	18,0	6,4	2,0	224	8.854
Bío-Bío	4,9	14,1	13,5	20,9	462,3	21,9	20,0	5,2	438	33.715
Arauco	4,2	6,7	6,1	15,5	218,5	19,0	10,0	1,2	84	4.649
Los Lagos	8,7	8,4	7,5	13,2	258,0	20,2	11,7	2,5	239	10.838
Aysén	14,5	0,6	0,6	30,0	24,2	18,6	1,0	1,3	14	879
Magallanes	17,5	1,0	1,2	48,3	54,4	13,4	2,2	1,1	50	4.003
País	100,0	100,0	100,0	27,0	3.503,6	18,0	100,0	100,0	4.401	320.903
	(8.884.000)						(391.564)			
TOTALES		(11.275.000)					(137.792)			

Fuentes: Superficie, población 1970-1982; ODEPLAN, *Indicadores Regionales,* Fuerza de Trabajo, Programas de Desempleo, PEM y POJH, Sindicalización: Instituto Nacional de Estadísticas. Desempleo promedio 1975-1982: Geisse, G., y Valdivia, M. *Documento de Discusión,* núm. 54. Centro de Estudios del Desarrollo, 1984.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABALOS, JOSÉ ANTONIO: *Chile 1973-1983: una década de agudización del centralismo y de las desigualdades interregionales,* Ponencia presentada en el IV Encuentro de Historiadores, Academia de Humanismo Cristiano, abril 10-12, 1986, Santiago.

— «Introducción al estudio de los movimientos regionales», en *El Trimestre Económico,* 206, 1985, México, FCE.

BARRIENTOS V., JUAN: «La situación actual y perspectivas de la Regionalización», *El Mercurio,* 23-XII-75.

BOISIER, SERGIO: «Continuidad y cambio: un caso de estudio de las políticas de desarrollo regional en Chile», ILPES, Programa de Capacitación, Documento CPRD-E/21, 1978.

— *Política económica, organización social y desarrollo regional,* Cuaderno núm. 29, 1982, Santiago de Chile, ILPES.

DE MATTOS, CARLOS: *La planificación regional a escala nacional,* 1972, Santiago de Chile, ILPES.

FRIEDMANN, JOHN: *Retracking America. A Theory of Transactive Planning,* Anchor Press (citando a B. Higgins), 1973.

FRIEDMANN, JOHN; NATHAN GARDELS and ADRIAN PENNIN: *The Politics of Space: Regional Development and Planning in Mexico,* presentado al Seminario sobre Estrategias de Desarrollo Regional, 1979, Bogotá, Colombia.

GONZÁLEZ, ALEJANDRO: *Las corporaciones privadas de desarrollo como instrumentos de participación y desarrollo regional,* citado en Francisco Cumplido (1982), *La estructura institucional del modelo de descentralización,* CED, Santiago de Chile.

— *La reforma administrativa chilena: caracterización y estado de avance de algunos proyectos de interés,* citado en Francisco Cumplido, *op. cit.,* 1982.

IBÁÑEZ, PEDRO: «The Chilean Crisis and its Outcome», en: Orrego V. Francisco, *Chile: The Balanced View,* University of Chile, Institute of International Studies, 1975, Santiago de Chile, Ed. Gabriela Mistral.

MEADOWS, DONELLA, *et. al.* —*Los límites del crecimiento,* Fondo de Cultura Económica; Herrera, Amílcar, *et. al.* (1977)— *Catástrofe o Nueva Sociedad,* Modelo Mundial Latinoamericano, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1975, Canadá.

ODEPLAN: «El sistema socioeconómico chileno» (mimeo.), 1978; y «La planificación regional en Chile», documento preparado para el Seminario Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Bogotá, 17-21 septiembre de 1979, organizado por el ILPES, el ISS, el ILDIS y UNIANDES.

RUIZ-TAGLE, JAIME: *El sindicalismo chileno después del Plan Laboral,* Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1985, Santiago.

VEKEMANS, ROGER: *Doctrina, ideología y política,* Cuadernos de Discusión 6, 1970, Santiago de Chile, DESAL-Troquel.