

NT-1450

CURSO-TALLER DE PLANIFICACION SOCIAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y la Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN).

Santiago, 7 al 25 de enero de 1991



MODERNIZACION NEOCAPITALISTA, REESTRUCTURACION
PRODUCTIVA Y GESTION TERRITORIAL EN CHILE, 1973-90

Carlos A. de Mattos

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso-Taller de Planificación Social para Funcionarios de Gobierno, de Municipios y de Organismos no Gubernamentales, enero 1991.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
Instituto de Estudios Urbanos

MODERNIZACION NEOCAPITALISTA,
REESTRUCTURACION PRODUCTIVA Y
GESTION TERRITORIAL EN CHILE, 1973-90

Carlos A. de Mattos

* Comunicación presentada a la Table Ronde "Innovations Technologiques et Mutations Industrielles en Amerique Latine", (Paris, 13 a 15 diciembre 1990). Esta versión tiene carácter preliminar y está sujeta a cambios de fondo y de forma.

MODERNIZACION NEOCAPITALISTA, REESTRUCTURACION PRODUCTIVA, Y GESTION TERRITORIAL EN CHILE, 1973-90

Carlos A. de Mattos*

A. INTRODUCCION

Durante los últimos años el tema de la modernización y de la modernidad ha vuelto a ubicarse como uno de los puntos centrales de las discusiones sobre estrategias y políticas de desarrollo en la mayor parte de los países latinoamericanos. En esas discusiones, en la mayoría de estos países, la palabra modernización aparece hoy ubicada como un atributo esencial para discernir lo que es deseable o indeseable en materia de políticas tanto públicas como privadas.

Así, habitualmente se califica como modernizadores a los esfuerzos encaminados replicar en estos países ciertas innovaciones que ya han sido introducidas y adoptadas en otros países más avanzados; vale decir que la modernización puede ser identificada con la voluntad de sincronizar la evolución de estos países con la de aquéllas naciones. Se refiere, por lo tanto, a un proceso permanentemente inconcluso (e inconcluyente), con resultados siempre imperfectos y con complejas y contradictorias consecuencias sobre las respectivas estructuras políticas, económicas, sociales y culturales.

Con esta perspectiva, cada momento relevante de cambio vivido por estos países, podría observarse como una etapa de ese largo e inacabado proceso modernizador; en él, los diversos proyectos nacionales (oligárquico, populista, desarrollista, neocapitalista¹), que han jalonado y dado contenido a su historia,

* Profesor Adjunto del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ En este trabajo usamos la expresión neocapitalista para caracterizar la intencionalidad esencial que da impulso a los procesos de reestructuración modernizadora que se vienen

podrían ser considerados como expresión de la voluntad política prevaleciente por introducir en ellos ciertos rasgos de lo que entonces era percibido como modernidad², sin que -como es obvio- esa modernidad nunca haya podido ser plenamente transplantada a estas realidades. Por lo tanto, la modernización a la que hoy reiteradamente se alude en nuestros países se identifica, en lo esencial, con el propósito de ciertos sectores -y, en particular, de sus grupos dirigentes- de reproducir aquí los aspectos que caracterizan y distinguen a la fase de desarrollo capitalista que ahora se está consolidando en los países más avanzados.

B. MODERNIZACION Y REESTRUCTURACION

1. Un nuevo impulso modernizador

Para aprehender la específica connotación que actualmente se está asignando al término modernización, es necesario ubicar -aún sea de manera esquemática- el referente concreto que le da origen y sentido; hoy en día, este referente está definido por aquéllos rasgos que en el plano de la organización social, de las ideas, de las técnicas y de los productos, se han ido imponiendo en algunos de los países más desarrollados. De esta forma, podría decirse que el actual ímpetu modernizador encuentra su impulso en la irrupción de una nueva modalidad de desarrollo capitalista, que ha comenzado a generalizarse desde comienzos de la década de los años setenta, como resultado de las estrategias y políticas, tanto públicas como privadas, adoptadas con el propósito de enfrentar la crisis estructural que los afectaba. Es en este sentido, que parece apropiado hablar de procesos de modernización neocapitalista.

Esa nueva modalidad se fue definiendo en los países centrales como reacción frente a los postulados y a los resultados de las políticas de inspiración keynesiana que se habían aplicado en forma generalizada durante las décadas precedentes; se consideró entonces que estas políticas habían contribuido a establecer un conjunto de

desarrollando desde la década de los setenta y al tipo específico de sociedad que ha ido resultando de ello.

² Dejando de lado la discusión filosófica sobre el concepto de modernidad, en este trabajo se le utiliza para hacer referencia a la situación lograda en los países más avanzados en cada circunstancia histórica y cuyos rasgos se busca incesantemente reproducir en nuestras realidades periféricas, a través de los denominados procesos de modernización.

obstáculos para la valorización de los capitales privados y, de esta manera, para la propia dinámica de acumulación y crecimiento de cada economía nacional.

Para revertir esta situación se preconizó la necesidad de proceder a una profunda **reestructuración** de las sociedades nacionales y de la propia comunidad internacional. El discurso de la reestructuración -en el que prevalece una fuerte influencia de las concepciones teórico-ideológicas de la corriente neoliberal- contempla un vasto conjunto de transformaciones, focalizadas en una redefinición del papel del Estado, compatible con el restablecimiento de condiciones adecuadas para una valorización del capital que permitiese estimular un desarrollo basado fundamentalmente en la acumulación privada.

Las estrategias y políticas de la reestructuración encontraron un soporte y estímulo fundamental en las innovaciones introducidas por la revolución científico-técnica, en la medida que ellas han coadyuvado, por un lado, a una mejor articulación de los mecanismos financieros a escala mundial y, por otro, a hacer posible una mayor deslocalización de procesos y subprocesos productivos; de esta manera, viabilizaron la aparición de nuevas formas de organización empresarial, que han culminado en el modelo postfordista de acumulación flexible (Gatto, 1989; Lipietz y Leborgne, 1989). Todo ello ha contribuido a afirmar una nueva división internacional del trabajo y a profundizar la transnacionalización de la economía mundial. Así, los aportes de la revolución científico-técnica han establecido los cimientos esenciales para la consolidación de esta nueva modalidad de desarrollo capitalista que se ha venido perfilando desde entonces.

Esta nueva fase de la evolución del capitalismo, ha sido acompañada por un proceso de **mundialización de todas las formas del ciclo del capital**, aspecto este que se ubica como uno de los rasgos fundamentales que caracteriza a la nueva realidad que emerge de estas transformaciones; este proceso se manifiesta en la globalización del capital-mercancía a través de la intensificación de los intercambios, del capital-dinero por el aumento de la circulación de los capitales y del capital-productivo por la generalización de la deslocalización de procesos o subprocesos productivos (Michalet, 1985: 101).

Una de las principales consecuencias de este conjunto de cambios se encuentra en el hecho de que, a medida que la lógica del nuevo modelo ha traspasado las fronteras nacionales, las ilusiones sobre la factibilidad de una modalidad alternativa de desarrollo han ido perdiendo impulso. La dinámica de la globalización se ubica como un obstáculo fundamental para la acumulación y el crecimiento autónomo; las múltiples articulaciones (financieras, productivas, tecnológicas, culturales, de patrones de consumo, etc.), que vinculan a actores sociales y actividades productivas en una sociedad globalizada, condena despiadadamente

al estancamiento y/o a la regresión a los países que intentan seguir el camino de un crecimiento relativamente aislado. Así, la realidad observable muestra como la mayor parte de los países que habían optado por ese camino, hoy pugnan por salirse del mismo mediante traumáticas rupturas con su pasado aislacionista. De esta manera, la lógica del nuevo modelo de desarrollo capitalista ha comenzado a imponer sus principales rasgos en áreas cada vez más extensas del planeta, desbordando incluso las barreras políticas que hasta ahora aparecían como más rígidas: las que separaban a los países capitalistas de los del socialismo real.

Esta dinámica de acumulación encontró un terreno sumamente fértil en América Latina, donde el modelo de crecimiento hacia adentro, adoptado en el período populista/desarrollista, estaba viviendo la fase final de su proceso de agotamiento. En esas circunstancias, la mayor parte de las fuerzas políticas latinoamericanas, comenzaron a comprometerse con estrategias y políticas orientadas a profundizar la inserción de sus países (y, en especial, de sus actividades) en esa economía-mundo; para ello adoptaron rápidamente el camino de la modernización neocapitalista.

Lenta y tímidamente al comienzo, pero adquiriendo en estos últimos años un ritmo desenfrenado, los gobiernos respectivos han comenzado a impulsar este tipo de estrategia. Distintas expresiones se han utilizado para bautizarla: ajuste estructural, reestructuración económica, modernización, transformación productiva, monetarismo, estabilización, etc. etc. Más allá de la denominación utilizada, el hecho cierto es que prácticamente todos los países latinoamericanos han terminado por orientarse en esta dirección.

Algunas evaluaciones iniciales de estos procesos, tendieron a concluir que se trataba de meras irregularidades motivadas por la circunstancial preeminencia, en la definición de las respectivas políticas públicas, de ciertas corrientes teórico-ideológicas del pensamiento económico contemporáneo; al observarlos como fenómenos transitorios, debidos a situaciones políticas de carácter excepcional, se tendió a soslayar las verdaderas razones y la significación histórica de estos cambios. Por encima de cualquier evaluación positiva o negativa, o de cualquier postura a favor o en contra de estas estrategias y políticas, para ubicar adecuadamente verdadera naturaleza, es necesario observarlos en el marco de la evolución, las contradicciones y los condicionamientos inherentes a la propia evolución capitalista; desde esta perspectiva, los proyectos políticos que hoy prevalecen en nuestros países, adquieren diferente significado y trascendencia y pierden esa aparente transitoriedad.

2. La modernización neocapitalista en Chile

Como ocurrió en la mayor parte de estos países, hacia comienzos de la década de los años setenta, también Chile se encontraba frente a una difícil encrucijada, de la que intentaría salir por la vía de un proceso de transición democrática al socialismo; el intento de impulsar una estrategia de esta naturaleza desde el ámbito mismo de un Estado capitalista en avanzada fase de consolidación, estaba condenada a un inevitable fracaso, al que siguió, en 1973, un radical y violento corte político-institucional.

Los militares llegados al poder y la tecno-burocracia que los acompañó, se inclinaron por impulsar una reestructuración basada en los postulados teórico-ideológicos del neoliberalismo e inspirada en ciertas experiencias realizadas bajo esa influencia en algunos países más avanzados. Por otra parte, ese camino coincidía, en lo fundamental, con el que trataba de imponer el FMI, como condición para un "manejo económico sano". Con estos antecedentes, la modernización en Chile acompaña -obviamente con los desfases y las fragmentaciones naturales en la evolución de un país periférico- la reestructuración que se estaba produciendo en los países más avanzados desde comienzos de los años setenta.

Un conjunto de condicionamientos internos presionaba a favor de la adopción de un camino de este tipo. En efecto, el proceso que comienza a desarrollarse entonces en Chile no solamente reposa en una convicción sobre la bondad (y la necesidad) del nuevo paradigma teórico-ideológico, sino que la propia evolución social del país había establecido condiciones propicias para hacerlo viable. De hecho, las transformaciones producidas durante la fase populista/desarrollista habían modificado la gravitación relativa de las diversas fuerzas sociales, estableciendo condiciones socio-políticas favorables al advenimiento de un nuevo proyecto político.

De esta manera, el proyecto de modernización neocapitalista del Gobierno Militar contó con una base social distinta de la que habían tenido los gobiernos que le habían precedido: en este caso, el apoyo provino principalmente de fracciones de la burguesía industrial vinculada directa o indirectamente con las grandes empresas y grupos económicos nacionales y extranjeros, del sector financiero y bancario nacional y extranjero, de los productores de bienes exportables, de la burguesía comercial y de ciertos sectores medios profesionales y ejecutivos. En la medida que durante este período, algunos de estos grupos han continuado fortaleciéndose y concentrando más poder económico, toda vez que de ahora en adelante se quiera definir una estrategia alternativa, no será posible dejar de considerar la creciente gravitación política del bloque social que estos grupos han conformado.

Dadas las condiciones socio-políticas en las que este proceso pudo cumplirse, seguramente fue Chile el país que en América Latina logró avanzar más en esta dirección; en efecto, durante más de 16 años, el Gobierno Militar -más allá de sus circunstanciales traspiés- pudo dar pasos seguros hacia una mayor racionalización capitalista de la economía chilena. La profundidad y velocidad con que fue posible impulsar estos cambios, encuentra su explicación, por una parte, en el manejo autoritario realizado por el Gobierno Militar y, por otra parte, en el decisivo apoyo del bloque social en el que buscó y logró sustentarse. En estas circunstancias, el modelo neoliberal, en una de sus versiones más ortodoxas, fue aplicado *manu militari*, prácticamente sin discusión y sin que fuese posible oponerle alternativas político-económicas viables.

La estrategia respectiva se propuso lograr una efectiva reactivación productiva a través de una reestructuración que, en última instancia, comportaba la voluntad de llevar adelante una verdadera refundación de la respectiva sociedad nacional. Para ello, buscó restablecer al sector privado su papel de protagonista principal de los procesos de acumulación y crecimiento, reduciendo -tanto como ello fuese posible- la incidencia de los factores que afectaban negativamente la valorización de sus capitales. Consecuentemente, se procedió a reformular el papel del Estado y a reducir su tamaño, a anular o revertir la mayoría de las conquistas sociales de los trabajadores, de manera de establecer nuevas relaciones capital/trabajo, más favorables al capital y a impulsar la profundización de la inserción de Chile en ese mundo en acelerada globalización, para lo que se eliminaron trabas al ingreso de capitales extranjeros y al comercio internacional.

De esta forma, la estrategia autoritaria, que estuvo jalonada por dos profundas recesiones (1975/76 y 1982/83) y por dos periodos de fuerte recuperación (1976/81 y 1984/89), logró restablecer y mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, desencadenar una dinámica de acumulación y crecimiento focalizada en el capital privado y profundizar la inserción de Chile en la economía internacional. A lo largo de ese proceso, el avance de la modernización neocapitalista de la economía chilena, se tradujo en una progresiva ampliación de un espacio de acumulación en el que la gestión empresarial está regida básicamente por los criterios de la racionalidad capitalista. Aún cuando, como es obvio, este espacio no incluye a todas las formas no capitalistas de producción supervivientes, es él el que comanda e impulsa al aparato productivo nacional en su conjunto. En este espacio dominante, las decisiones sobre inversión (y, también, sobre no inversión), al estar fundamentadas cada vez más en consideraciones relativas a la valorización del capital, han adquirido una mayor autonomía con respecto a las indicaciones de la gestión pública.

Bajo estas condiciones, se ha ido definiendo un nuevo escenario social, cuyas coordenadas básicas se pueden explicar en función de un conjunto de cambios que, desde ahora, acotan

fuertemente la dinámica social posible; en lo fundamental, dichos cambios, se podrían resumir en los siguientes aspectos:

a) **Reestructuración del Estado.** El Estado chileno fue objeto de una profunda reestructuración, tanto en lo que concierne a sus funciones, como a su tamaño; ello resultó de un proceso de escrupuloso desmantelamiento del tipo de Estado que se había ido construyendo hasta entonces y, en particular, a lo largo del período populista/desarrollista. Sus funciones fueron ajustadas conforme al papel que le asignaba la concepción neoliberal y su tamaño fue reducido sistemáticamente mediante un implacable programa de desburocratización y de privatizaciones (Marcel, 1989). Debe advertirse, sin embargo, que **el Estado emergente es un Estado diferente, pero no menos poderoso**³, puesto que continuó siendo altamente centralizado y cumpliendo acuciosamente con su papel de guardián del acatamiento de las reglas del juego que había establecido y que consideraba como las más apropiadas para la regulación del funcionamiento del tipo de economía capitalista que propiciaba.

b) **Profundización de la apertura externa.** El grado de apertura externa de la economía chilena evolucionó firme y sostenidamente durante todo el período, lo que se tradujo especialmente en un expresivo aumento de las exportaciones, de la inversión extranjera y de la transnacionalización de muchos de sus procesos productivos.

El aumento y la diversificación de las exportaciones constituye indiscutiblemente uno de los mayores éxitos del proceso de reestructuración en Chile. Hacia 1970, este país exportaba alrededor de 1.100 millones de dólares, en tanto que para 1989 esa cifra había ascendido a más de 8.000 millones. Por otra parte, ese crecimiento fue acompañado por una muy importante diversificación de las mismas; en ese proceso, el cobre perdió ponderación en el total, en beneficio de otros productos que hasta entonces tenían mucho menor participación. En todo caso, cabe destacar que más allá de la indiscutible significación de estos resultados, las exportaciones todavía están compuestas en la mayor parte de los casos por productos intensivos en recursos naturales, sin o con escasa manufacturación (Ominami y Madrid, 1989).

³ A este respecto, resulta pertinente la observación de Alvaro Díaz sobre el verdadero carácter del Estado chileno durante el período del régimen militar: "[...] a pesar del discurso neoliberal, **nunca antes en la historia chilena el Estado había sido tan poderoso.** No hay tal 'Estado subsidiario', sino un Estado neoliberal 'intervencionista', término formalmente contradictorio pero que en realidad no lo es, dada la naturaleza intrínseca de los fines y medios con que se pretendió realizar la utopía neoliberal." (Alvaro Díaz, 1989: 6).

Por su parte, favorecida con un conjunto de disposiciones establecidas especialmente al efecto, la inversión extranjera registra un fuerte crecimiento durante el período del Gobierno Militar, con una significativa acentuación en el decenio de los años ochenta (Zabala, 1987; Aldunate, 1990). Hasta ahora, estas corrientes de inversión se han orientado predominantemente hacia aquellos recursos naturales exportables para los que Chile tiene ventajas comparativas. Complementariamente, se puede observar una creciente transnacionalización de la estructura productiva chilena, que se ha realizado junto con el aumento de las exportaciones y de la inversión extranjera; este proceso ha afectado de manera particularmente intensa a los principales grupos económicos (Rozas y Marín, 1988 y 1989) y a los servicios avanzados (banca, seguros, ingeniería, publicidad, turismo, etc.).

c) Reestructuración industrial. El sector industrial fue también profundamente afectado por la reestructuración, lo que se puede observar especialmente, aún cuando no exclusivamente, en la racionalización, modernización y crecimiento de las industrias vinculadas a las principales cadenas productivas exportadoras. Esta reestructuración -que se desarrolló en directa vinculación con el avance de la conglomeración y transnacionalización de los procesos productivos- tuvo importantes consecuencias: i) generó eslabonamientos y efectos de arrastre que contribuyeron a dinamizar al aparato productivo en su conjunto, en especial en el período que siguió a la recesión de 1982/83; ii) produjo importantes cambios en el tejido industrial, en la medida que estimuló "una creciente vinculación entre grandes, medianas y pequeñas empresas, las cuales han vuelto a cobrar importancia en los últimos años y que también se articulan a mercados dinámicos." (A. Díaz, 1989: 12); iii) impulsó procesos de modernización organizacional y tecnológica como respuesta a la necesidad de mejorar los niveles de productividad y de aumentar su competitividad en los mercados externos, lo que en primera instancia afectó principalmente a las industrias vinculadas a la exportación y, en especial, a las más directamente vinculadas al capital extranjero.

d) Conglomeración del aparato productivo. Las políticas establecidas a lo largo de todo este período crearon condiciones propicias para la acentuación de la tendencia a la centralización del capital, dando origen -o fortaleciendo- a grandes grupos económicos; estos grupos -generalmente imbricados con el capital extranjero- mediante un persistente proceso de absorciones y fusiones, han ido tomando el control de estructuras productivas crecientemente diversificadas (sectorial y territorialmente), especialmente en los principales rubros de exportación (Rozas y Marín, 1988 y 1989; Gómez y Echenique, 1988 y Leyton, 1986). Al incrementar su control sobre los circuitos más dinámicos de acumulación del país, los grupos económicos se han ido apropiando del manejo de la parte central del proceso nacional de acumulación

y crecimiento, por lo que éste se ha hecho altamente dependiente de sus decisiones y acciones⁴.

e) **Agudización de las desigualdades sociales.** Las transformaciones producidas en este período tuvieron un alto costo, que recayó principalmente sobre los sectores más pobres de la sociedad. Al quedar la dinámica socio-económica librada principalmente al juego de las fuerzas del mercado, las desigualdades sociales tendieron a agudizarse⁵. Por otra parte, también incidieron en este sentido los nuevos mecanismos establecidos para regular las relaciones entre capital y trabajo, que restringieron a los trabajadores los caminos para la negociación de las condiciones laborales que los afectaban.

f) **Aumento del deterioro ecológico.** El importante crecimiento y despliegue territorial de una actividad productiva basada en las ventajas comparativas en materia de recursos naturales (en buena parte no renovables) -realizado en una situación de libre juego de las fuerzas del mercado, con muy escaso control estatal a este respecto- incidió en un agravamiento de los problemas ecológicos. Estos procesos de deterioro ambiental han terminado por afectar prácticamente a la totalidad de las regiones chilenas, amenazando la calidad de vida de su población y la supervivencia de numerosos recursos no renovables (Hayek, Gross y Espinoza, 1990).

A medida que las políticas aplicadas por el Gobierno Militar fueron logrando imponer la dinámica del nuevo modelo de desarrollo, su impacto comenzó a hacerse sentir en diversas dimensiones de la realidad social. La organización del territorio fue uno de los

⁴ Ya en 1982, Foxley afirmaba que "los conglomerados o 'grupos económicos' son de hecho los nuevos actores del proceso de desarrollo. Asumen ellos un creciente control de los activos industriales, así como sobre el patrimonio de los bancos y financieras. Además, son los agentes dinámicos en el proceso de readecuación industrial para hacer frente a la competencia externa. Estos conglomerados son los únicos que establecen relaciones con la banca privada internacional, controlando el grueso del flujo de créditos externos." (Foxley, 1982:72).

⁵ La evidencia empírica disponible, ilustra sobre las dimensiones de este fenómeno. Así, las encuestas de gastos familiares realizadas para los años 1969, 1978 y 1988 muestran una tendencia regresiva en la distribución del ingreso en los últimos veinte años; en efecto, por una parte, el quintil correspondiente a los sectores de más alto consumo mejoró continuamente su posición relativa, pasando de 44.5% (1969), a 51% (1978) y a 54.9% (1988). Por otra parte, los tres quintiles correspondientes a los sectores de menores ingresos perdieron participación relativa; en particular, el quintil inferior pasó de 7.6% en 1969, a 5.2% en 1978 y a 4.4% en 1988.

aspectos afectados por estas transformaciones; de ello nos ocuparemos en lo que sigue de este trabajo.

C. MODERNIZACION Y REESTRUTURACION TERRITORIAL

1. La gestión territorial del Gobierno Militar

Cuando se pretende analizar la dinámica territorial en el Chile de hoy, se hace necesario advertir que por ahora la información disponible solamente permite establecer algunas tendencias y formular algunas hipótesis preliminares, que necesariamente requieren de una mayor investigación. Si bien los cambios operados, no han alterado significativamente la distribución geográfica desigual y concentrada de las fuerzas productivas, hay evidencia suficiente como para afirmar que han comenzado a modificarse las tendencias tradicionales de distribución de las actividades y de la población en el territorio.

Desde el momento en que el gobierno militar comenzó a definir su estrategia, quienes tuvieron a su cargo la responsabilidad de la gestión pública, expresaron explícitamente su rechazo a las concepciones hasta entonces en boga en materia de política territorial: "el esquema de desarrollo regional planteado, difiere [...] de otras estrategias que apuntan a la creación de polos de desarrollo en forma artificial, en base a subsidios, franquicias o inversión pública preferencial, que se hacen a expensas del país y que se han mostrado ineficaces una vez que se les quita el trato preferencial que se les otorgó." (ODEPLAN, 1979:16).

Y al mismo tiempo, establecieron los fundamentos del tipo de gestión que consideraban más adecuada, al afirmar que "la inversión privada se localiza geográficamente, siguiendo el criterio de mayor rentabilidad, al contrario de lo que ocurre con la inversión pública la cual conciente o inconcientemente, tiende a canalizarse hacia los lugares de mayor presión, al tener un mayor número de habitantes. Al ampliarse, en cambio, el papel que debe jugar la inversión privada, un porcentaje mayor de la inversión total se realiza en el nivel regional, por cuanto los proyectos de mayor rentabilidad se encuentran en la utilización de los recursos naturales." (ODEPLAN, 1979:15).

En lo esencial, este discurso reposa en la convicción de que, en una economía abierta de libre mercado, donde las exportaciones debían constituirse en el elemento motriz del sistema, una parte importante de la actividad productiva debería orientarse hacia

aquellos lugares del territorio donde estuviesen ubicadas las respectivas bases de exportación las que, de esta manera, podrían beneficiarse de una mayor acumulación y crecimiento. A partir de este fundamento teórico, en la práctica concreta, la gestión territorial del Gobierno Militar resultó básicamente de la aplicación de un conjunto de políticas públicas de enfoque global-nacional, orientadas a restablecer su papel al mercado y a producir la buscada apertura externa; en ese contexto, la **gestión territorial** aparece como **una función complementaria** al establecimiento y la consolidación de los grandes objetivos macroeconómicos, por lo que de hecho se puede hablar de una verdadera **gestión territorial implícita o indirecta**.

Para el análisis de las consecuencias de este tipo particular de gestión, se impone ante todo esclarecer la forma en que ella afectó la dinámica territorial de acumulación; la hipótesis que sustentamos a este respecto, es que en tanto las políticas globales (en especial las de carácter macroeconómico) lograron alterar el comportamiento sectorial y territorial de los empresarios y de las empresas (y, por lo tanto, de sus inversiones), establecieron condiciones propicias para la modificación del patrón territorial de acumulación y crecimiento predominante hasta entonces. Para mostrar la forma en que esto ha ocurrido, es necesario observar los cambios que afectaron, por una parte, a la inversión pública y, por otra parte, a la inversión privada.

Como ya se ha señalado, uno de los aspectos centrales de la reestructuración consistió en la drástica disminución de la responsabilidad pública directa en los procesos de acumulación y crecimiento; en consecuencia, aún cuando el Estado continuó teniendo a su cargo buena parte de las inversiones en infraestructura básica y en servicios (administración pública, salud, educación, etc.), que consideraba esenciales para apuntalar el tipo de desarrollo que deseaba impulsar⁶, su papel como productor se redujo sistemáticamente. Si bien subsistieron algunas empresas públicas sin privatizar⁷, no hubieron nuevas inversiones productivas de importancia por parte del Estado en todo este período. Al mismo tiempo, ante la excesiva acentuación de algunos

⁶ En cualquier caso, habría que señalar a este respecto que la inversión pública realizada por los ministerios y los fondos regionales y municipales, excluida la de las empresas del Estado, pasó del 2.18% al 2.89% del PGB entre 1976 y 1986; y, en ese período, las doce regiones interiores pasaron de recibir el 60% al 68% de los recursos, lo que implica que la acción del Estado resultó más favorable a esas regiones que a la Región Metropolitana (Eugenín Ulloa, 1989:136).

⁷ En lo territorial han sido especialmente importantes las actividades mineras que continuaron desenvolviéndose en la órbita de la corporación estatal del cobre (CODELCO).

desequilibrios (sociales, territoriales), inherentes a la propia dinámica de un proceso que quedaba esencialmente librado al juego de las fuerzas del mercado, se establecieron ciertas políticas de carácter compensatorio.

En consecuencia, dado que los componentes centrales del proceso de acumulación y crecimiento fueron dejados fundamentalmente en manos de la empresa privada, las modificaciones que se produjeron en el patrón territorial de acumulación deben ser analizadas básicamente en función de los cambios que afectaron a la inversión respectiva. El punto de partida para ese análisis debe situarse en el hecho de que, con el avance de la reestructuración, efectivamente los capitales privados (nacionales y transnacionales) se orientaron predominantemente hacia el manejo, explotación y comercialización de los recursos con mayor y más firme demanda externa.

Esta reorientación de la inversión privada, se tradujo en la formación de una red de **cadenas productivas exportadoras**, cuyo dinamismo les permitió asumir funciones inductoras sobre un vasto conjunto de actividades productivas directa o indirectamente vinculadas a ellas. Estas cadenas, estructuradas en torno a los renglones más dinámicos de exportación (en especial minero, pesquero, forestal y frutícola), se constituyeron en el verdadero motor de los procesos de acumulación y crecimiento, tanto en términos nacionales, como regionales y locales; en su conjunto, formaron el **circuito superior de acumulación (CSA)**⁸, que es el que, en el tipo de estrategia adoptada por Chile, actúa como impulsor de la economía nacional y, también, de las economías regionales y locales.

Como consecuencia de los elevados retornos que aseguraba el dinamismo del proceso exportador, la propia expansión de este circuito, contribuyó a intensificar la tendencia a la centralización del capital. De tal forma, la parte medular de prácticamente la totalidad de las cadenas productivas exportadoras terminaron siendo manejadas por grupos económicos que, en sus

⁸ Para este análisis hemos tenido en cuenta especialmente la propuesta sobre subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional, realizada por Rofman (Rofman, 1984). De igual forma, hemos considerado el planteo de Milton Santos (Santos, 1979) sobre los sistemas superior e inferior de flujos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, que este autor propuso y sistematizó para analizar el papel de las economías urbanas en el desarrollo y la urbanización de los países subdesarrollados. En todo caso, cabe advertir que si bien el análisis realizado en este trabajo no se adscribe estrictamente a las propuestas de los autores mencionados, ciertamente se ha beneficiado de sus aportes.

estrategias de valorización del capital, privilegiaron una creciente diversificación productiva.

Con el aumento de la participación de los grandes conglomerados económicos nacionales y transnacionales en el manejo de la inversión privada en Chile, se acentuó significativamente la movilidad territorial del capital, en pos de la mayor rentabilidad que ofrecían las principales actividades de exportación, con independencia de cual fuese su localización. De esta forma, la modernización neocapitalista chilena propició la generalización de un comportamiento empresarial, que se ha traducido en que los procesos de acumulación y crecimiento tendiesen a desplegarse naturalmente a lo largo y a lo ancho del territorio por encima de cualquier frontera regional o provincial; con ello ocurrió un progresivo debilitamiento de las raíces territoriales (así como también de las sectoriales) de los empresarios y de las empresas, con lo que se acentuó la tendencia a la **desterritorialización del capital** (de Mattos, 1989), lo que puede observarse en todo el espectro de actividades capitalistas, incluyendo aquéllas más ligadas a ámbitos geográficos específicos⁹.

En una dinámica de esta naturaleza, las estrategias empresariales en el CSA se orientaron hacia un aumento de la inversión en distintas partes del territorio y en diferentes tipos de actividades, atendiendo las indicaciones del cuadro geográfico-sectorial de diferencias de rentabilidad. Este comportamiento ha sido asumido principalmente por los grupos económicos (sean de origen transnacional, nacional y regional), obviamente con mayor capacidad potencial para ocupar más rápidamente los espacios rentables, los que encaminaron sus inversiones preferentemente hacia las actividades más dinámicas de exportación, fuese cual fuese su localización; con ello han ido conformando **estructuras básicamente pluriregionales y plurisectoriales**.

El análisis de las estrategias adoptadas por las principales estructuras financiero-productivas constituidas o consolidadas en este período, revela claramente la mecánica por la que se

⁹ Así, por ejemplo, en una investigación sobre el sector frutícola se afirma que "la empresa frutícola moderna deja de ser 'una unidad territorial', 'un campo', como era el fundo tradicional. [...] Esto se refleja en la tendencia a la expansión geográfica de las empresas capitalistas (medianas y grandes). [...] La búsqueda de ganancia, elemento central de estas empresas, las lleva a invertir donde es geográfica y económicamente más rentable, por ejemplo en tierras, pero también en maquinarias, medios de transporte, plantas empacadoras, frigoríficos, comercialización." (Rodríguez y Venegas, 1989:127-128).

reforzaron los procesos de desterritorialización del capital¹⁰; en esta dinámica, en la medida en que se ha ido generalizando la movilidad del capital al interior del CSA, básicamente en función de consideraciones relativas a su valorización, sus propietarios (sean estos transnacionales, nacionales o regionales) tendieron a dejar de lado factores relacionados con intereses regionales o locales. Inclusive, en aquellos casos en que el capital tenía origen regional o local, se comprueba que al expandirse tendió a adscribirse a una lógica que contemplaba su diversificación sectorial y territorial, como condición necesaria para poder continuar con su ciclo expansivo¹¹; con ello se fueron desdibujando los eventuales compromisos territoriales de los respectivos empresarios regionales o locales y, consecuentemente, debilitando el papel que ellos podían cumplir en el desarrollo del ámbito del que eran originarios.

El crecimiento de las actividades del CSA, a su vez, contribuyó a multiplicar efectos de arrastre sobre numerosas actividades que, en su conjunto, conforman lo que podemos caracterizar como el **circuito inferior de acumulación (CIA)**. Estos efectos de arrastre, se han ejercido, por una parte, de manera directa, como consecuencia de la intensificación de los procesos de integración vertical o de cuasi-integración vertical (Lipietz y Leborgne, 1990) a través de las formas cada vez más frecuentes de la subcontratación; por otra parte, de manera indirecta, como resultado de la transmisión horizontal de externalidades, donde el reciclaje de los salarios ha jugado un papel retroalimentador de singular importancia. Ello corrobora la validez de la secuencia

¹⁰ El caso de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), permite mostrar la forma en que se han desarrollado estos procesos; esta compañía, fundada en 1934, estuvo dedicada exclusivamente a importar y distribuir derivados del petróleo durante sus primeros 40 años. Sin embargo, desde mediados de la década de los setenta, inició un proceso de rápida diversificación de su estructura productiva; unos años después, el grupo económico que detentaba la mayor parte de su paquete accionario se asoció con un conglomerado neozelandés, produciendo su transnacionalización. Como consecuencia de ello, hacia fines de 1988, COPEC ya participaba directamente en la propiedad de treinta y seis empresas, incluyendo su actividad original, más actividades en los rubros forestal, pesquero, servicios computacionales, minería, energía eléctrica y comercialización de bienes de consumo durable (Rozas y Marín, 1989:85-86). De esta forma, este conglomerado ha ido cubriendo un vasto espectro de actividades, que se despliegan por todo el territorio nacional.

¹¹ A este respecto es ilustrativo el caso del Grupo Cementos Bío-Bío, originario de la Octava Región, cuya expansión lo ha llevado a diversificar geográficamente sus inversiones fuera de su Región de origen.

propuesta por North, en las que el desarrollo de una base de exportación originada en el sector primario promueve al mismo tiempo el crecimiento de actividades auxiliares a la base y de "actividades residenciarias", orientadas a satisfacer las demandas de la población local (North, 1955 y 1959).

En el caso de Chile, las actividades auxiliares y residenciarias fueron cumplidas generalmente por pequeñas y medianas empresas que, por si mismas, carecieron de capacidad para desencadenar procesos regionales o locales de acumulación y crecimiento; ello no obstante, una vez que lograron consolidarse, terminaron incidiendo positivamente en el fortalecimiento de dichos procesos. El surgimiento y expansión de todo este conjunto de actividades, también ejerció un cierto efecto de goteo hacia los sectores no capitalistas o sumergidos, tanto en el centro, como a nivel regional o local.

De lo que antecede, puede inferirse que lo que ha estado modificando la estructura territorial en Chile en el período analizado, ha sido fundamentalmente el surgimiento y la expansión de las cadenas productivas del CSA, intensificado por su capacidad para generar efectos de arrastre en determinados lugares del territorio, favoreciendo una importante expansión y diversificación del CIA a nivel regional y local; con ello han comenzado a desencadenarse procesos de activación productiva en lugares hasta ahora relativamente inertes.

2. Un territorio en reestructuración

Para identificar y analizar los concretos impactos territoriales de la reestructuración, se impone tener presente que las estructuras territoriales solo pueden ser objeto de modificaciones relevantes en períodos de larga duración; en efecto, ellas presentan una alta resistencia al cambio, por lo que éste, amén de difícil, es sumamente lento. Dado que en este caso estamos analizando un proceso que, a estos efectos, tiene que ser considerado como de corta duración, no es lógico esperar que ya se hayan producido transformaciones radicales.

Además, lo que ahora se puede intentar evaluar y analizar a este respecto, es solamente lo que ocurrió en los períodos de crecimiento efectivo (1976/81 y 1984/90), desde que únicamente en ellos pudieron originarse procesos de acumulación y crecimiento regional o local, con real capacidad para ocasionar cambios territoriales relevantes; como es obvio, este tipo de cambio no puede producirse en momentos de recesión o de estancamiento. Por lo tanto, en esta situación sólo parece posible detectar ciertos

indicios de las transformaciones que están comenzando a ocurrir y que, bajo ciertas condiciones, podrían cristalizar en el futuro.

Justamente en virtud de la alta inercia de las estructuras territoriales, aún cuando las políticas aplicadas han logrado dar comienzo a un importante redespliegue territorial de las actividades productivas, ello no puede interpretarse como el inicio de un efectivo proceso de desconcentración (Riveros, 1990b). Santiago y el subsistema que se ha formado en torno suyo, constituye de por sí una masa demográfico-productiva de tal magnitud, que difícilmente podría perder el magnetismo que siempre ha ejercido sobre la totalidad del sistema nacional. Tanto esa masa crítica ya constituida y consolidada, como su propia ubicación en el centro de gravedad del territorio, le otorgan un carácter vertebrador que no será fácil de modificar.

Así, durante el período 1973-1990 la población de la Región Metropolitana no ha cesado de crecer, tanto en términos absolutos como relativos; en 1970 se concentraba en ella el 35.2% de la población del país y en 1982, el 38.1%. Por otra parte, se puede comprobar que la mayor parte de los servicios altamente especializados -en particular, los financieros- ha continuado localizándose en Santiago; lo mismo ocurre con las oficinas de dirección y gestión de las principales actividades económicas del país (grandes empresas, grupos económicos, etc.). Como afirma Castells, "la interacción social crea un medio decisional irreemplazable y no descentralizable" (Castells, 1989:14). Del mismo modo, las nuevas inversiones industriales, en materias débilmente vinculadas a recursos naturales exportables, realizadas durante el período de recuperación industrial de los años 1984/89, se ubicaron preferentemente en esta parte del territorio.

En este proceso ha continuado fortaleciéndose el **subsistema central**, constituido por un conjunto de ciudades medias y áreas rurales articuladas en torno a la ciudad de Santiago¹². En cualquier caso, existen fundadas presunciones de que, con la recuperación registrada a partir de 1984, la tendencias al mayor crecimiento relativo del subsistema central debería haberse atenuado, dando

¹² Consideramos a estos efectos la Macrozona Central que fuera definida por el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU) de la Universidad Católica, durante los años 1970-71, y que estaba formada por las provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins y Colchagua, circundantes de la ciudad de Santiago. (CIDU, 1972). Esta delimitación parece adecuarse mejor a lo que podría entenderse como el subsistema central, que la actual Región Metropolitana.

lugar a un mayor crecimiento relativo de algunos centros intermedios ubicados en las áreas exportadoras¹³.

En todo caso la persistencia de la propensión a la concentración territorial en el subsistema central no es óbice para afirmar que las políticas aplicadas en este periodo efectivamente contribuyeron a diversificar la distribución territorial de las actividades productivas, principalmente de aquéllas que forman parte del nuevo CSA. En efecto, el rápido crecimiento de las exportaciones -principalmente las generadas por los sectores minero, pesquero y de productos del mar, forestal y frutícola- se realizó en aquellas partes del territorio en las que estos recursos ofrecían una mayor potencialidad; allí la producción correspondiente se ha incrementado fuertemente.

Con ello, han comenzado a desencadenarse fenómenos de activación productiva en determinados lugares del país, lo que estaría indicando la iniciación del proceso de reestructuración de la organización del territorio o de "ajuste territorial" como lo denomina Daher (Daher, 1989). Este proceso ha sido viabilizado y estimulado por la difusión territorial de las nuevas tecnologías de la información, que se produjo al par de la eclosión exportadora; como indica Castells, esas tecnologías "permiten un extraordinario incremento de la flexibilidad de los procesos de producción, distribución y gestión, traducida en una descentralización de las distintas unidades de dichos procesos en distintas localizaciones espaciales." (Castells, 1989:12).

La muy peculiar configuración territorial chilena -cuya parte continental se caracteriza por tener una longitud de más de 4.000 kilómetros, en tanto que su ancho medio no sobrepasa los 200 kilómetros- ha incidido decisivamente en la forma en que se ha producido el despliegue territorial de las nuevas actividades; en efecto, dado que su crecimiento se explica principalmente por el avance de la estrategia de economía abierta exportadora, la ubicación de los recursos naturales que sustentan las cadenas productivas de exportación y la distribución territorial de los puertos, han cobrado una importancia fundamental en la determinación de su localización.

¹³ Ello corresponde al fenómeno destacado por Castells, en el sentido de que "estamos asistiendo al mismo tiempo, al fenómeno de crecimiento de ciudades medias y de ruralización, y al fenómeno de constitución de super-ciudades de tipo aún más complejo que las regiones metropolitanas." (Castells, 1985:46). Este hecho ya se observa en Chile, por una parte, con la intensificación de la conurbación que está comenzando a esbozarse en la Macrozona Central y, por otra parte, con el fortalecimiento de un importante conjunto de ciudades medias en diferentes regiones.

En términos cuantitativos, los cambios producidos en este período en la distribución territorial de las actividades productivas, pueden observarse básicamente en la información disponible sobre la evolución del producto geográfico. A este respecto, al interpretar esta información, es necesario tener en cuenta que ella solo se encuentra desagregada por regiones, lo que no permite analizar, e intentar explicar, ciertos fenómenos de acumulación y crecimiento local, como los que se han registrado, por ejemplo, en torno a las ciudades de Copiapó, Curicó, Los Angeles, Osorno o Temuco.

En efecto, los cambios que se están produciendo como consecuencia de la apertura externa afectan principalmente a áreas locales específicas y se diluyen cuando se trata de individualizarlos, observarlos y analizarlos en la dimensión regional, tal como ella se encuentra definida actualmente en Chile. Por ejemplo, el caso del Valle de Copiapó, donde se ha producido uno de los procesos más relevantes de acumulación y crecimiento local (Apey, 1989; Rodríguez y Venegas, 1988), no puede ser claramente aislado e individualizado en las cifras agregadas disponibles para la Región Atacama. Por las propias características de la estrategia implantada, el real alcance y significado de los cambios más relevantes desde el punto de vista territorial producidos en estos años, sólo pueden ser establecidos con referencia a las áreas locales en que ellos se han ubicado, casi siempre menores que la región o regiones respectivas.

Sin embargo, aún considerando la información agregada regionalmente, se pueden encontrar claros indicios acerca de los cambios en la distribución inter-regional de las actividades productivas; a este respecto es elocuente la información que indica que entre 1970 y 1988, la participación de la Región Metropolitana en la generación del producto geográfico bruto ha ido disminuyendo sostenidamente desde el 49.2% al 41.5%; al mismo tiempo, también se puede observar que la Región de Valparaíso (de la que una parte importante estaría incluida en el subsistema central), también perdió ponderación pasando de 11.2% del PGB a un 10.2%¹⁴. Estas cifras son ilustrativas del comienzo del paulatino redespliegue de la actividad productiva en el territorio, del que resultaron favorecidas principalmente aquellas partes que disponían de recursos adecuados para la exportación.

La continuidad y reafirmación de esta tendencia se puede observar, por otra parte, cuando se analiza la distribución territorial de los proyectos actualmente en fase de ejecución; el catastro respectivo de la Sociedad de Fomento Fabril actualizado

¹⁴ Cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), consignadas en el Informe sobre Chile 90 (Editorial Gestión).

a setiembre de 1990¹⁵, permite comprobar que de la inversión correspondiente, que es ligeramente superior a los diecisiete millones de dólares y que se realiza con financiamiento público y privado (nacional y extranjero), solamente se localiza en la Región Metropolitana el 20%, en tanto que el 32% se ubica en las regiones sureñas VIII, IX y X y el 27% en las regiones nortinas I, II y III. Cabe destacar que de esta inversión el 85% se realiza con financiamiento privado y que, además, el 32% del total está destinado a proyectos industriales, entre los que se destacan particularmente los vinculados a la cadena forestal.

Por otra parte, hay elementos de juicio que avalan la afirmación de que las inversiones adicionales en el interior del país podrían intensificarse notablemente en el futuro. En efecto, un reciente catastro de proyectos (Aninat Ureta, 1990), referido a 442 proyectos individuales de inversión para ser ejecutados en el período 1990-95, que involucran un monto de alrededor de 19.700 millones de dólares, aporta indicios muy importantes en esa dirección. Allí se puede observar que de la inversión total involucrada para la realización de dichos proyectos, la Región Metropolitana solo absorbería alrededor del 12% del total, en tanto que la VIII Región (Bio Bío) recibiría el 15%, la X (Los Lagos) el 14.7% y la II (Antofagasta) el 13.9%, mientras que el resto se distribuiría entre las otras regiones. Indudablemente, la materialización de estas inversiones significaría un importante fortalecimiento del despliegue de la actividad productiva en el territorio, lo que podría llevar a que se tendiese a la formación de una estructura territorial algo menos concentrada en el largo plazo.

Aún cuando, como se ha señalado anteriormente, el aumento y la diversificación de las exportaciones se ha basado en gran parte en una producción de carácter primario, donde los bienes son exportados sin o con escasa manufacturación, la propia expansión de las cadenas productivas exportadoras ha comenzado a producir una progresiva complejización y diversificación de los procesos respectivos; así, poco a poco, se han ido realizando nuevas inversiones en ellas, con el propósito de incorporar mayor valor agregado a las exportaciones. Estos fenómenos se están manifestando especialmente en las cadenas forestal, frutícola y pesquera, en las que ya se han agregado importantes eslabones productivos destinados a aumentar la manufacturación de los bienes respectivos.

Este hecho también tiene repercusiones territoriales relevantes, puesto que estos nuevos eslabones han tendido a localizarse, en la mayor parte de los casos, en la proximidad de los lugares en los que están ubicados los recursos naturales; tal es el caso, por ejemplo, de las fábricas de celulosa y papel, de

¹⁵ Síntesis reproducida por *El Diario*, 19/noviembre/1990.

los diversos procesos agroindustriales¹⁶ (plantas de embalaje, frigoríficos, deshidratadoras, conserveras, etc.) y de las industrias productoras de harina y aceites de pescado y de conservas.

El explosivo crecimiento de las exportaciones también ha impulsado una importante modernización tecnológica de muchos de los procesos productivos involucrados; ésto ha ocurrido especialmente en algunos eslabones de las cadenas exportadoras más dinámicas, tal como es el caso de la frutícola (Cruz, 1988), la forestal (Leyton, 1986) y la pesquera (Morales y Gezan, 1986; Stapplefield, 1987). Estos procesos de modernización tecnológica se observan con mayor frecuencia en el ámbito de las actividades de mayor tamaño, en las controladas por los principales grupos económicos y, particularmente, en aquellas parcial o totalmente transnacionalizadas.

A este respecto habría que destacar que con el despliegue territorial de los procesos productivos, se ha verificado un significativo mejoramiento de las comunicaciones en todo el territorio nacional, lo que se ha traducido en una importante reducción del aislamiento regional y local; un caso claro de este fenómeno se puede observar con la expansión territorial de las redes computacionales financieras y bancarias, por lo que ciertos tipos de operaciones que hasta no hace mucho tiempo atrás sólo eran posibles en Santiago, ahora se realizan habitualmente en un número creciente de ciudades medias del interior del país. De hecho, esto ha significado el comienzo de un proceso descentralizador, producido a la par de la eclosión exportadora.

Todos los aspectos analizados hasta aquí forman parte de un conjunto de fenómenos interrelacionados, que se han ido retroalimentando recíprocamente; ellos marcan los principales rasgos de la etapa inicial de una profunda reestructuración territorial. La evidencia empírica disponible, indica que esta dinámica recién comenzó a cristalizar en el segundo de los períodos de fuerte crecimiento que se produjeron bajo el Gobierno Militar; por esta razón, los nuevos procesos de acumulación y crecimiento local, todavía no pueden ser objeto de juicios definitivos. Ello no obstante, al mismo tiempo que se pueden destacar algunos de los principales logros de este proceso, también se pueden señalar algunas debilidades que se han presentado en esta fase inicial y cuya corrección, hasta donde ello sea posible, se ubicará como una de las tareas futuras prioritarias:

¹⁶ Resulta ilustrativo a este respecto el hecho de que mientras en 1980 Chile exportó alrededor de 15 mil toneladas de frutas y hortalizas procesadas en forma de deshidratados, conservas, congelados, jugos y pastas concentradas, en 1989 la cifra se elevó a más de 148 mil toneladas. (*Estrategia*, 20/noviembre/1990: 12 y 13).

a) en primer lugar, importa destacar que, en las condiciones generales que hasta ahora han predominado, este tipo de expansión productiva territorial no se ha traducido en un mejoramiento automático de las condiciones de vida de la población en las partes donde se ha verificado mayor acumulación y crecimiento. Por el contrario, dado que en muchos casos uno de los factores que ha estimulado la dinamización de los procesos respectivos ha sido la posibilidad de utilizar mano de obra barata, sus efectos sobre las condiciones de vida locales no han sido todo lo favorables que habría cabido esperar. Consecuentemente, agudos problemas de pobreza, continúan afectando a núcleos muy importantes de población radicada en diversos lugares del territorio (Riveros, 1990a); ello no obstante, también debe reconocerse que los indicadores regionales sobre empleo muestran una notable mejoría en los últimos años.

b) por otro lado, el redespiegue de los procesos de acumulación y crecimiento no ha llegado por igual (y difícilmente podrá hacerlo), a las diversas partes que conforman el territorio nacional, sino únicamente a aquéllas que contaban con ventajas comparativas para la exportación. Ello implica que muchas localidades que carecen de ventajas de este tipo, difícilmente podrán tener la posibilidad de acumular y crecer en función de esta nueva dinámica territorial. Por lo tanto, no es lógico pensar que ella pueda conducir a un desarrollo territorialmente más equilibrado sino que, de hecho, a lo que lleva es a una nueva forma de polarización.

c) por último, el crecimiento de cada una de las partes involucradas en esta dinámica puede terminar siendo altamente inestable, en la medida que continúe dependiendo exclusivamente de cierto (o ciertos) bienes exportables que, por otra parte, son comercializados con escasa manufacturación. Ello significa, que bastaría con que la demanda externa se viese afectada por cualquier circunstancia adversa imprevista, para que se produjese la interrupción de su crecimiento.

En cualquier caso, importa destacar que los cambios territoriales analizados hasta aquí son el resultado de procesos que se encuentran en una fase incipiente en la que todavía no han tenido la posibilidad de desarrollarse en toda su potencialidad. Obviamente, su mayor o menor cristalización dependerá de la continuidad y profundización del proceso de reestructuración.

D. UN NUEVO CONTEXTO PARA LA FUTURA GESTION TERRITORIAL

Al finalizar en 1990 el ciclo autoritario, una nueva coalición de fuerzas políticas se ha hecho cargo del gobierno de Chile. Sin embargo, carece de todo fundamento suponer que la sustitución de un gobierno autoritario por otro de signo democrático, podría poner fin al ciclo de modernización neocapitalista iniciado en la década de los setenta. Una interpretación de esta naturaleza implicaría pretender que un mero cambio de gobierno, podría establecer el agotamiento de una concreta modalidad de desarrollo capitalista que, por otra parte, es la que se está imponiendo en el mundo entero.

Ciertamente es posible que algunos grupos sociales marginados del proceso decisorio público durante el tiempo autoritario, adquieran una mayor influencia política en el tiempo democrático y consigan alterar algunos énfasis en la estrategia gubernamental; también es previsible que incida en el mismo sentido, el incremento de la conflictividad social que podría producirse como consecuencia de las contradicciones que el propio avance de la modernización continuará generando. Sin embargo, con el advenimiento de un nuevo gobierno no se ha modificado ni la ascendente gravitación del bloque social que se consolidó en el período anterior, ni los arreglos institucionales que entonces se establecieron; por consiguiente, parece poco probable que puedan producirse transformaciones fundamentales en el patrón de acumulación y crecimiento que se ha venido perfilando en los últimos años.

Por otra parte, el gobierno democrático ha proclamado reiteradamente su disposición a mantener la continuidad de una estrategia focalizada en el juego de las fuerzas del mercado, en el empuje de la empresa privada y en una amplia apertura externa¹⁷. En el Chile de hoy, el juego político ha ubicado en un lugar central la preocupación y la voluntad de no alterar los principales equilibrios macroeconómicos ya logrados; en estas circunstancias, cualquier política que pueda implicar aumentos importantes del gasto público tiene escasa viabilidad. El fantasma de la crisis fiscal del Estado constituye una amenaza latente que nadie está interesado en convocar.

¹⁷ Testimonios a este respecto se pueden encontrar diariamente; por ejemplo, en declaraciones recientes a un órgano de prensa, el Ministro Secretario de la Presidencia afirmó: "hoy día las únicas alternativas que existen son las economías abiertas, de mercado, en que funciona una empresa privada que no se discute y las posibilidades de crecimiento están dadas por las profundizaciones de las economías abiertas". (Estrategia, 25/octubre/1990).

Todo ello implica que algunas propuestas de políticas territoriales de claro cuño estatista, que han estado haciendo su reaparición junto con el restablecimiento de la democracia, en los hechos irán siendo dejadas de lado, cuando menos por ahora¹⁸. La creciente resistencia política a adoptar medidas que puedan contribuir a agudizar el desequilibrio entre ingresos fiscales y gasto público, fundamenta la reticente acogida que ahora reciben esas propuestas.

En virtud de estas consideraciones, resulta lógico prever la continuidad y la consolidación del proceso de reestructuración territorial ya iniciado; ahora bien, para que ese proceso pueda avanzar hacia situaciones de mayor desarrollo regional o local, es necesario que se cumplan determinadas condiciones y requisitos, entre los que cabría destacar los siguientes:

a) en primer lugar, para la consolidación de los procesos de acumulación local ya iniciados, es indispensable que el país en su conjunto continúe creciendo sostenidamente; hablar de desarrollo local en situaciones de recesión, es pura retórica. Esto implica sostener que la continuidad de la secuencia **inversión ----> acumulación ----> crecimiento ----> empleo**, es condición necesaria, aún cuando no suficiente, para todo proceso de desarrollo, sea éste a nivel nacional, regional o local; en otras palabras la continuidad del ciclo inversión-acumulación, es el único camino que permite asegurar el aumento de las fuentes de trabajo requerido para mejorar las condiciones de vida de la población.

b) en segundo lugar, habiéndose impuesto en el CSA, y en buena parte del CIA, la racionalidad capitalista como racionalidad dominante, las decisiones de inversión -que son privativas de los propietarios del capital- estarán regidas por un cálculo económico que atenderá fundamentalmente las condiciones existentes para la valorización del capital; por lo tanto, solamente cuando la rentabilidad en dichos lugares del territorio resulten atractivas para la inversión privada, será factible pensar que existen allí condiciones reales para el inicio de procesos relevantes de inversión-acumulación-crecimiento.

c) en tercer lugar, en una economía abierta como la chilena, donde la dinámica de acumulación radica principalmente en el capital privado, el punto neurálgico para el crecimiento reposa en el potencial exportador que pueda presentar cada una de las

¹⁸ A este respecto, resultan elocuentes las palabras del Secretario Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras, en el sentido de que "el Gobierno no va a caer en la tentación de poner incentivos ni subsidios por ramas industriales, por regiones o por sectores, ya que eso lo decide el mercado." (El Mercurio, 27/octubre/1990).

regiones o localidades respectivas. No es realista pensar que regiones, provincias o localidades hasta hoy deprimidas, puedan disponer de por sí del financiamiento necesario para iniciar procesos efectivos de acumulación-crecimiento-empleo, por lo que los recursos requeridos deberán provenir principalmente del ámbito externo (nacional y no nacional) a ellas; y ello solamente podrá ocurrir si sus bases de exportación son percibidas como atractivas, tanto por su demanda externa como por su elasticidad-ingreso. En esas condiciones, sería posible, por una parte, atraer capitales externos y, por otra parte, asegurar retornos adecuados que, a su vez, bajo ciertas condiciones, podrían estimular la aparición de nuevas actividades y la diversificación de la estructura productiva regional o local (North, 1955 y 1959; Schwartzman, 1975).

d) en cuarto lugar, para tratar de atenuar la vulnerabilidad de un proceso de crecimiento de este tipo, es imprescindible que junto con su diversificación, las exportaciones sean objeto de una mayor industrialización; y ésto vale tanto para el país en su conjunto, como para cada una de sus economías regionales y locales; esto es, solo podrá pensarse en un efectiva consolidación del crecimiento local, si las actividades respectivas incorporan mayor valor agregado y elevan persistentemente su productividad, como camino ineludible para mejorar su competitividad en los mercados externos.

e) finalmente, hay que considerar que para mejorar la productividad y la competitividad de los productos nacionales, debe avanzarse sostenidamente hacia una real modernización tecnológica de los aparatos productivos nacionales, regionales y locales. A este respecto, es necesario advertir enfáticamente que **preconizar una mayor modernización tecnológica, no significa postular la necesidad de encaminarse hacia la alta tecnología o hacia la implantación de parques tecnológicos sino, fundamentalmente, marcar la importancia de continuar con la progresiva modernización tecnológica del conjunto de las actividades productivas y, en especial, de las cadenas más dinámicas. Lo importante, como señala Castells, es no olvidar que "la transformación tecnológica de los sectores tradicionales, constituye el terreno fundamental de la transformación de nuestras estructuras productivas y por consiguiente de nuestra estructura regional."** (Castells, 1989:18).

Estas consideraciones se sustentan en la convicción de que, en las condiciones imperantes en la actualidad, es conveniente avanzar hacia una mayor consolidación y perfeccionamiento del proceso de reestructuración territorial; sin embargo, ésto no debe interpretarse como una proposición en el sentido de que el Estado debería ser prescindente al respecto. Por lo contrario, en el cumplimiento de sus funciones regulatorias, el Estado deberá necesariamente tratar de encauzar esta dinámica de forma de acentuar los procesos de distribución territorial de las actividades productivas, pero tratando al mismo tiempo de atenuar

las graves distorsiones sociales y ambientales que dicha dinámica ha estado generando.

Frente a ciertas posturas neoliberales extremas, que tienden a rechazar por principio toda intervención estatal, parece necesario reivindicar un papel más activo del Estado, que permita orientar los procesos sociales hacia situaciones de mayor desarrollo. Este es, por otra parte, un predicamento que muchos autores liberales aceptan y destacan; a este respecto, conviene recordar las palabras de alerta de un conocido exponente de esta corriente, ante los peligros que supone esa fe ciega en la mano invisible: "se puede dudar de la mano invisible y ser, todavía, capitalista y liberal. La experiencia muestra, al menos, que aquellos países que más han crecido durante las últimas décadas eran capitalistas, pero no dejaron que el capitalismo viniera a ellos como consecuencia del libre juego del mercado; fueron a buscarlo en forma deliberada, con decisión, a partir del Estado." (Grondona, 1990).

Desde la perspectiva de la actual situación chilena, parece indiscutible la necesidad de encuadrar los procesos de control social conforme a **una estrategia nacional de desarrollo, que permita guiar la acción social global de acuerdo a grandes objetivos nacionales.** En cualquier caso, una gestión territorial en el marco de esta realidad en reestructuración, debería tratar de involucrar tanto al conjunto de las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, como también a todos los actores sociales e instituciones privadas en cada uno de esos ámbitos. Estas tareas deberán ser, en definitiva, la expresión de un esfuerzo de verdadera creación colectiva, orientado a viabilizar la consolidación de un proceso global de modernización económica, cultural, social y tecnológica, que permita mejorar la calidad de vida de la población de cada uno y de todos los lugares del país.

Santiago, enero 1991

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALDUNATE, Rafael (1990) - **El mundo en Chile. La inversión extranjera.** Santiago de Chile, Zig-Zag.
- ANINAT URETA, Eduardo (1990) - "Investment opportunities in Chile: results from a survey of projects 1990-95". Santiago, marzo.
- APEY GUZMAN, Alfredo (1989) - "Ventajas comparativas y dinámica regional: la agricultura de exportación y sus efectos en el Semiárido Chileno". Santiago, Primer Congreso Nacional de Planificación.
- CASTELLS, Manuel (1989) - "Nuevas tecnologías y desarrollo regional". **ES. Economía y Sociedad**, Madrid, núm.2, junio.
- CASTELLS, Manuel (1985) - "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio". En Alfoz, **Metrópolis, territorio y crisis.** Madrid, Alfoz.
- CRUZ, José Miguel (1988) - "La fruticultura de exportación: una experiencia de desarrollo empresarial". **Estudios CIEPLAN**, Santiago, núm. 25, diciembre.
- CIDU (Equipo Macrozona Central) (1972) - "Síntesis del Estudio: Región Central de Chile: perspectivas de desarrollo". **Revista EURE**, Santiago, vol.II, núm.6, noviembre 1972.
- DAHER, Antonio (1989) - "Ajuste económico y ajuste territorial en Chile". Buenos Aires, Centro de Estudios Urbano y Regionales.
- DE MATTOS, Carlos A. (1989) - "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur". **Revista EURE**, Santiago, vol.XVI, núm.47, diciembre.
- DIAZ, Alvaro (1989) - "Reestructuración industrial autoritaria en Chile". **Proposiciones**, Santiago, núm.17, julio.
- EUGENIN ULLOA, Jorge (1990) - "Análisis descriptivo de los indicadores regionales más importantes". En vv.aa., **Regionalización. La experiencia chilena 1974-1989.** Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello.
- FOXLEY, Alejandro (1982) - **Experimentos neoliberales en América Latina.** Santiago, CIEPLAN.
- GATTO, Francisco (1990) - "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales". En Francisco ALBURQUERQUE y otros (Eds), **Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales.** Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GOMEZ, Sergio y Jorge ECHENIQUE (1988) - **La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización.** Santiago, FLACSO.
- GRONDONA, Mariano (1990) - "La mano visible". **Visión**, vol.75, núm.8, 15 octubre.
- HAYEK, Ernst, Patricio GROSS y Guillermo A. ESPINOZA (1990) - **Problemas ambientales de Chile.**(2 volúmenes). Santiago, AID/Pontificia Universidad Católica de Chile.

- LEYTON, José I. (1986) - "El fomento de la actividad forestal y su impacto sobre el desarrollo rural en Chile". **Estudios e Informes de la CEPAL**, Santiago, CEPAL.
- LIPIETZ, Alain y Daniele Leborgne (1990) - "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales". En, Francisco ALBURQUERQUE y otros (Eds), *op.cit.*
- MARCEL, Mario (1989) - "Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-88". **Estudios CIEPLAN**, Santiago, núm.26, junio.
- MICHALET, Charles Albert (1985) - "Le village planétaire". En Michel CICUREL et alli, *Une économie mondiale*, Paris, Pluriel.
- MORALES, Héctor L. y Lincoln GEZAN (1986) - "La modernización de las pesquerías chilenas: impactos sociales y ecológicos". **Ambiente y Desarrollo**, Santiago, vol. II, núm. 2.
- NORTH, Douglass C. (1959) - "Agriculture in regional economic growth". **Journal of Farm Economics**, vol.45, núm.5, diciembre.
- NORTH, Douglass C. (1955) - "Location theory and regional economic growth". **Journal of Political Economy**, vol.LXIII, junio.
- ODEPLAN (1979) - **La planificación regional en Chile**. Santiago de Chile, ODEPLAN.
- OMINAMI, Carlos y Roberto Madrid (1989) - **La inserción de Chile en los mercados internacionales. Elementos para la evaluación del desarrollo exportador y propuesta de políticas**. Santiago, PROSPEL.
- RIVEROS, Fernando (1990a) - "La relación nación-región en Chile. Pobreza regional en Chile, 1985-6". Santiago, Instituto de Estudios Urbanos, Documento de Trabajo, núm. 167.
- RIVEROS, Fernando (1990b) - "Concentración y relaciones asimétricas en el Chile regional". Santiago, Instituto de Estudios Urbanos, Documento de Trabajo, núm. 168.
- RODRIGUEZ, Daniel y Sylvia VENEGAS (1989) - **De praderas a parronales. Un estudio sobre estructura agraria y mercado laboral en el Valle de Aconcagua**. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano/Grupo de Estudios Agro-Regionales.
- RODRIGUEZ, Daniel y Sylvia VENEGAS (1988) - "Las regiones frutícolas de Chile. Caracterización productiva y del mercado laboral". Santiago, Grupo de Estudios Agro-Regionales.
- ROFMAN, Alejandro (1984) - "Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional". **Revista Interamericana de Planificación**, México, núm.70, junio.
- ROZAS, Patricio y Gustavo MARIN (1989) - **1988: el "Mapa de la extrema riqueza" 10 años después**. Santiago, Ediciones Chile América/CESOC.
- ROZAS, Patricio y Gustavo MARIN (1988) - **Estado autoritario, deuda externa y grupos económicos**. Santiago, Chile América/CESOC.
- SANTOS, Milton (1979) - **Espaço e sociedade: ensaios**. Petrópolis, Editora Vozes.
- SCHWARTZMAN, Jacques (1975) - "A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional". En Paulo HADDAD (Ed.), **Desequilibrios regionais e descentralização industrial**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

- STAPPLEFIELD, Irma (1987) - "Oferta exportable de productos pesqueros: evolución y perspectivas". **Estudios Públicos**, Santiago, núm.27, invierno.
- ZABALA, Ricardo (1987) - "Inversión extranjera directa en Chile, 1954-1986". **Estudios Públicos**, Santiago, núm.28, primavera.