

INT-1783



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~Capacitación~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-E/35

Alicia Bermúdez
de Natter



REGION DEL BIO-BIO: VEINTE AÑOS DE POLITICAS
DE DESARROLLO REGIONAL

Sergio Boisier */

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los
participantes de cursos de Programas de Capacitación.

85-9-1397

REGION DEL BIO-BIO: VEINTE AÑOS DE POLITICAS
DE DESARROLLO REGIONAL

Sergio Boisier */

1. Antecedentes y evaluación

Bien puede decirse que en 1985 se cumplen exactamente veinte años de políticas de desarrollo regional para la Región del Bio-Bio. En efecto, dentro del período en que explícitamente se formulan políticas modernas de desarrollo regional en Chile, período que comienza en la Administración Frei, es en esta región en donde se inicia este esfuerzo, concretado en el documento Estrategia para el desarrollo económico de la Región del Bio-Bio 1966-1970. Es un momento propicio entonces para reflexionar sobre los resultados obtenidos y para investigar cómo se podrá mejorar a futuro el producto de la aplicación de políticas de desarrollo regional.

A partir entonces de 1966, todas las estrategias y planes formulados para la Región del Bio-Bio han pretendido - explícita o implícitamente - lograr el desarrollo de la región. Esto se demuestra simplemente observando que en todas las estrategias nacionales de desarrollo regional planteadas en estos veinte años, la VIII Región aparece como región prioritaria y en este contexto, la prioridad sólo puede ser entendida como un propósito de alcanzar un verdadero desarrollo regional.

*/ Del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas. Las opiniones en este documento son personales. Santiago de Chile, septiembre de 1985.

Por ejemplo, en el primer documento oficial sobre la estrategia nacional de desarrollo regional, se lee con respecto a esta región:

"El plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita, la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, la región del Bio-Bio tiene una primera prioridad en la asignación de recursos dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta región, se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica. La región cuenta con todos los elementos necesarios para sustentar un desarrollo acelerado que le permita cumplir el rol que debe jugar en el desarrollo nacional: convertirse en el segundo polo de desarrollo del país (el primero en cuanto a su dinámica), capaz de modificar en forma sustancial el flujo de recursos que tradicionalmente se ha orientado hacia Santiago."
(ODEPLAN, 1968, 110.) 1/

Por su parte, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa afirmaba:

"El rol de la región se fundamentará primeramente en la consolidación de su desarrollo para frenar las migraciones al Gran Santiago, y seguidamente jugará un importante papel en el abastecimiento de productos agropecuarios, pesqueros, forestales, energéticos e industriales de alta especialización para el consumo nacional e internacional.

El área de Concepción jugará un importante papel como centro dinamizador de la economía regional asumiendo un papel protagónico en el proceso de descentralización nacional, además de promover aquellas actividades en que la región posee ventajas comparativas en el mercado nacional y externo."
(CONARA; 1976, 336.)

1/ Subrayado del autor.

Aún cuando en documentos oficiales posteriores se carga más la tinta a favor de las regiones extremas (I, II, X, XI, XII) no se abandona de todos modos la prioridad otorgada tanto a la Región del Bio-Bio como a la Región de Valparaíso. No puede ser de otro modo ya que estas dos regiones representan las localizaciones en donde es posible minimizar el costo de oportunidad en términos del crecimiento global de la economía nacional, un importante principio de política económica en condiciones de escasez de capital.^{2/} Esto es expresado clara y correctamente en un documento de ODEPLAN:

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

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

^{2/} Este problema ha sido extensamente discutido en la literatura. Véase por ejemplo Boisier, S., Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno N° 29, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

Para fines de verificación y evaluación, el concepto de "desarrollo regional" resulta demasiado genérico y en consecuencia se hace necesario, aún a riesgo de un excesivo formalismo, definirlo más precisamente.

En realidad, la expresión "desarrollo regional" más que un objetivo unidimensional en sí mismo, hace referencia a un cierto "estado" de una función multidimensional compleja. Para usar un símil matemático, el "estado" que se desea alcanzar en una región cualquiera (simple crecimiento, desarrollo, etc.) puede ser visto como una combinación lineal convexa de una serie de objetivos específicos, cuya ponderación debe ser establecida en la respectiva estrategia nacional de desarrollo regional. Se puede identificar un conjunto limitado de objetivos regionales genéricos, cuyo alcance no es por cierto igual en todas las regiones y que constituyen parte de un cierto modelo general de desarrollo regional.

Son básicamente seis los objetivos regionales usuales. De su peso relativo dependerá el logro de situaciones de crecimiento económico, de desarrollo, de mero soporte, etc., etc. Cada objetivo está ligado por supuesto, a un conjunto de elementos condicionantes o si se quiere, a un conjunto de factores causales.^{3/} Estos objetivos y sus correspondientes condicionantes se enumeran a continuación:

i) Crecimiento económico, entendido como un aumento significativo en la capacidad de producción de bienes y servicios de la región. El logro de un objetivo como el descrito depende de la situación existente en relación a:

^{3/} Que proveen por otro lado, un marco preciso dentro del cual diseñar un diagnóstico dirigido.

i.1) la base de recursos regionales, tanto naturales como humanos y de la relación tecnológica entre ellos;

i.2) la articulación física y económica con la economía nacional;

i.3) el monto de recursos económicos (financieros) propios de la región y nacionales captados por la región;

i.4) el impacto de la política macroeconómica tanto nacional como extra-nacional en el caso de las regiones de frontera;

i.5) la inserción en el mercado internacional, incluyendo el mercado fronterizo, a partir de la exportación significativa de recursos o bienes.

ii) Sustentabilidad del crecimiento económico, entendida como la permanencia a largo plazo del incremento de la capacidad de producción regional. Este objetivo depende de:

ii.1) la captación y reinversión regional del excedente económico, cuestión que a su vez está condicionada por: a) la política tributaria y la política de gasto fiscal en su dimensión regional; b) la existencia y pautas de conducta de un empresario local comprometido con el desarrollo regional;

ii.2) la diversificación económica progresiva de la estructura productiva regional, lo que a su vez se asocia a asuntos como: a) posibilidades reales de la diversificación, incluyendo acuerdos binacionales en el caso de las regiones de frontera; b) existencia de una cartera de proyectos de inversión en permanente actualización.

iii) Equilibrio espacial, entendido como un equilibrio armónico de actividades sobre el espacio regional (equivale al concepto de integración intrarregional), objetivo que depende de:

iii.1) el patrón sectorial de crecimiento elegido, puesto que sectores como minería e industria tienden a producir concentraciones espaciales en tanto que agricultura o turismo producen efectos dispersores;

iii.2) la política de construcción de infraestructura;

iii.3) la característica de la política urbana en la región.

iv) Autonomía regional, entendida como una creciente capacidad de la región para optar por estilos de desarrollo y para ejecutar su propio desarrollo, un objetivo cuyo logro es función de:

iv.1) el grado de descentralización y desconcentración prevaleciente en el nivel nacional;

iv.2) la estructura política de la región y forma de funcionamiento de ella, incluyendo la calidad de la "clase política" regional;

iv.3) la estructura administrativa regional incluyendo el propio sistema de planificación y la calidad de los cuadros técnicos;

iv.4) la particular forma de organización social de la comunidad regional, incluyendo dentro de este concepto la "densidad" del tejido social, las tradiciones y formas de participación y la percepción colectiva de los problemas regionales;

iv.5) el nivel de conflicto o de concertación social regional y la capacidad para subordinar los intereses de grupo a un interés colectivo.

v) Inclusión social, entendida como equidad en el reparto del producto económico (distribución del ingreso y acceso a servicios sociales) y como participación en la propia planificación, y en otros procesos políticos. Un objetivo como éste depende de:

v.1) el gasto público en la prestación de servicios sociales;

v.2) el patrón sectorial de crecimiento elegido, por consideraciones funcionales similares a las expresadas en el punto iii.1) supra;

v.3) la organización social de la comunidad, en particular en relación a la existencia de instituciones públicas o no, capaces de articular los sectores informales regionales con el sector formal, tanto en el plano económico como en el plano socio-institucional.

vi) Protección del medio ambiente y de los recursos, un objetivo que se asocia a:

vi.1) la educación, es decir, al contenido de "valores" medioambientalistas en los programas educativos de todo nivel;

vi.2) la investigación científica y tecnológica de los eco-sistemas correspondientes, con miras a su utilización racional;

vi.3) la existencia de normas, premios y castigos en relación a la explotación y uso de recursos.

Como se indicó, este conjunto genérico de objetivos debe ser ponderado en cada región, de tal forma que, el "estado" que se desea alcanzar en una región resulta en una especie de función lineal convexa del conjunto de objetivos. Esto es como se dijo, una función importante contenida en el diseño de una estrategia nacional de desarrollo regional.

Evaluar entonces el estado de "desarrollo regional" no es otra cosa que medir - de la manera más objetiva posible - el comportamiento en relación a cada uno de los objetivos anteriores. Es lo que se intenta hacer a continuación:

i) Crecimiento económico

De acuerdo a cifras oficiales, el Gasto del Producto Geográfico Bruto del país sumó (en miles de pesos de 1977) 290 554 223 miles de pesos en 1974 y se elevó (también en moneda de 1977) a 329 154 802 miles de pesos en 1982. Ambas cifras revelan un incremento total del 13.0 por ciento en el período equivalente a una tasa anual media de 1.63 por ciento anual. El concepto análogo en la región - siempre expresado en moneda de 1977 - sumó 27 452 000 miles de pesos en 1974 y 31 687 000 miles de pesos en 1982.^{4/} Esta ganancia revela un aumento real de 15 por ciento en el período, equivalente a una tasa media anual igual a 1.88 por ciento. En otras palabras, el incremento del PGB regional entre 1974 y 1982 fue igual a 1.02 veces el incremento del PGB del país en su conjunto.

Cabe hacer notar que este coeficiente que compara los porcentajes de cambio de ambos Productos Geográficos mostró valores superiores en casi cualquier corte temporal hecho a partir de 1974. En efecto, entre 1970 y 1974 su valor llegó a 1.38; entre 1974 y 1978 fue igual a 1.03 y entre 1978 y 1980 fue igual a 1.08.

En consecuencia, si bien a partir de por lo menos 1970, el producto regional crece ligeramente más que el producto del país, cabe señalar: i) la reducida diferencia a favor de la región, poco concordante con la prioridad de la región a nivel nacional y; ii) la clara reducción observable en este indicador.

^{4/} Cifras del Banco Central y ODEPLAN.

En términos del Gasto per cápita del Producto Geográfico Bruto la región muestra una situación más favorable puesto que a partir de 1960 la tasa de crecimiento de la población regional ha sido inferior a la tasa nacional.^{5/} De todas formas, cabe señalar que en 1982 el Gasto del Producto Geográfico Bruto per cápita en la región sumó 21 miles de pesos (en moneda de 1977) cifra que ubica a la VIII Región en el décimo lugar cuando se comparan todas las regiones.

En definitiva, es magro el resultado obtenido en términos de crecimiento económico.

Si se intenta una explicación de este parco resultado atendiendo a los "factores condicionantes" del crecimiento económico, tal como fueron planteados más atrás, pueden adelantarse hipótesis como las siguientes:

a) Parece no haber dudas en el sentido de que esta región cuenta con una amplia y diversificada base de recursos naturales y con una población nada de despreciable tanto en cantidad como en calidad. Si ello es efectivamente así cabría preguntar si se están explotando conveniente y racionalmente los recursos regionales o si alternativamente, hay ahí una limitación para el crecimiento. En este sentido resulta de interés reproducir el juicio de "líderes de opinión" consultados en un trabajo efectuado por el CED.^{6/} Un 77.3 por ciento de los encuestados opinó que los recursos naturales (forestales, pesqueros, mineros

^{5/} Entre 1960 y 1970 la tasa regional fue de 1.69 y la nacional de 2.13; entre 1970 y 1980 la tasa regional fue de 1.11 y la nacional de 1.71 y entre 1980 y 1982 ambas tasas fueron 1.35 y 1.71 respectivamente. Fuente: INE Compendio Estadístico 1982.

^{6/} Alarcón, G. (1983), La percepción de la comunidad regional sobre el desarrollo de la región (mimeografiado), Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.

y agrícolas) de la región están o "regularmente aprovechados" o "mal aprovechados".

b) Como es obvio, el crecimiento económico regional es una función directa del monto de recursos propios o captados por la región. Con la precaución que corresponde al manejar cifras de inversión, pero acudiendo siempre a información oficial 7/ puede señalarse lo siguiente: en 1965 la inversión real del sector público hecha en la VIII Región representó un 14.7 por ciento del total; en 1970 este indicador subió a un 19.7 por ciento para bajar a un 12.7 por ciento en 1975 y bajar todavía a un 8.34 por ciento en 1981.

El Cuadro siguiente muestra el porcentaje (efectivamente invertido) del Fondo Nacional de Desarrollo Regional correspondiente a esta región entre 1976 y 1982.

Como puede apreciarse de las cifras expuestas, el FNDR tampoco muestra un uso de sus recursos congruente con la prioridad nacional de la región. A título de información complementaria puede agregarse que el gasto fiscal total en la Región del Bio-Bio ha descendido desde una proporción del 3.55 por ciento del total en 1976 a sólo un 1.24 por ciento en 1982.8/

c) El impacto regional de la política macroeconómica parece haber actuado en los últimos años en desmedro del potencial de crecimiento de la VIII Región.

7/ Inversión pública 1965 y 1970: Indicadores Regionales ODEPLAN
Inversión pública 1975 : Programas Ministeriales
Inversión pública 1981 : ODEPLAN.

8/ García, B. (1985), op. cit.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL FNDR INVERTIDO EFECTIVAMENTE
EN CADA REGION

REGION	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I	15.96	14.85	9.43	8.55	13.12	8.13	7.74
II	7.96	6.94	7.14	6.05	7.30	7.84	4.39
III	6.94	7.96	9.05	6.15	5.73	5.55	5.87
IV	6.62	4.88	8.86	7.29	5.96	7.74	7.10
V	7.26	7.66	4.98	6.50	4.60	3.59	5.63
VI	4.32	7.25	6.31	6.21	5.43	8.14	4.77
VII	6.66	8.23	6.87	7.31	5.74	5.06	6.71
VIII	6.04	6.37	7.31	6.70	5.53	6.63	3.63
IX	6.03	4.99	6.26	7.92	6.99	7.42	9.36
X	9.25	8.41	10.31	13.63	14.72	13.41	20.71
XI	9.29	9.90	11.57	9.52	10.82	12.82	9.75
XII	12.46	11.07	9.17	11.20	11.33	11.98	10.87
R.M.	1.21	1.49	2.74	2.97	2.73	1.69	3.47
Total Invert.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: García, B. (1985), El financiamiento del desarrollo regional: análisis del comportamiento del FNDR entre los años 1976 y 1982 (tesis de grado), Universidad Católica de Valparaíso.

Como ha sido discutido en otras oportunidades, la política fiscal - aún atendiendo las serias limitaciones de las cifras debido al régimen político unitario y al sistema económico centralizado de Chile - ha significado un notorio desbalance regional entre los conceptos de ingresos y gastos fiscales.

En efecto, entre 1979 y 1982 los ingresos fiscales captados en la región han oscilado en torno al 6.0 por ciento del total nacional en tanto que los gastos fiscales en la región oscilan en torno al 2.3 por ciento. En relación a la carga tributaria regional en 1979 ésta ha sido estimada en un 14.0 por ciento, lo que ubica a la región en un cuarto lugar con respecto a este indicador. Cabe agregar - siempre en referencia al año 1979 - que si se desease unapolítica fiscal neutra en esta región y si se desease simultáneamente utilizar el FNDR para lograr este objetivo, el aporte del FNDR sólo a esta región debería haber sido igual a 2.07 veces su monto total.^{9/}

Désde ningún punto de vista podría sostenerse en consecuencia que la política fiscal ha operado a favor del crecimiento regional.

Por otro lado, una investigación reciente ^{10/} muestra el considerable impacto que sobre la actividad industrial de la región tuvo la política de comercio externo y rebaja de aranceles puesta en práctica a partir de mediados de los setenta.

^{9/} Boisier, S. (1982), op. cit.

^{10/} Boisier, S. e I. Silva (1985), "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", Revista EURE, N° 34, Universidad Católica de Chile, Santiago.

La Región del Bio-Bio tenía en 1974, 37 916 personas ocupadas en el estrato industrial con ocupación superior a 50 personas cifra que en 1980 se reduce a 28 316 personas, con una disminución absoluta de 9 600 empleos equivalentes a un 25.3 por ciento del monto inicial.

La caída de ocupación industrial en la VIII Región en las ramas que experimentaron un efecto de desustitución de importaciones alcanzó en términos netos a 8 078 personas, equivalente a un 84.1 por ciento de la pérdida total de empleos industriales regionales.

Si se consideran sólo las ramas en las cuales el efecto de desustitución por sí sólo es capaz de explicar a lo menos el 50 por ciento de la variación en el Valor Bruto de Producción entre 1974 y 1980, el porcentaje anterior se reduce a un 68 por ciento en la VIII Región.

Si el mismo ejercicio se lleva al extremo de considerar sólo las ramas industriales en las cuales el efecto desustitución sobre-explica la variación del VBP (ramas 321, 352, 353, 354, 361 y 385), la pérdida de empleo en la VIII Región alcanza a 3 364 personas, esto es, un 35 por ciento del total.

Parece permisible concluir entonces que la rebaja arancelaria expresada parcialmente por el efecto desustitución afectó fuertemente a la Región del Bio-Bio.

La VIII Región tenía en 1974 una ocupación en ramas con efecto desustitución, 19 877 ocupaciones, un 52.4 por ciento del empleo total; en las ramas para las cuales el efecto desustitución

explica la totalidad o más de la variación en el VBP la VIII Región concentraba un 20.4 por ciento del empleo total.

Por otro lado, la VIII Región estaba claramente especializada en tres de las seis ramas (353, 354 y 361) con efectos de sustitución superiores al 100 por ciento. Curiosamente sin embargo, un análisis rama por rama muestra que en la VIII Región las pérdidas absolutas más importantes se producen en una rama en la cual la Región no estaba especializada en forma clara (rama 321 con una disminución de 2 818 empleos) y en una rama en la cual se produjo un efecto positivo de sustitución de importaciones (rama 371 con una disminución de 2 003 empleos) con una fuerte especialización regional.

La región pierde una cantidad significativa de empleos en: i) ramas que desde el punto de vista del VBP se comportan positivamente en el período, con sustitución de importaciones y con aumento de exportaciones y con disminución en la demanda interna (371); ii) ramas que tienen un comportamiento negativo en términos del VBP, con fuerte desustitución de importaciones, con aumento de exportaciones y también, en un caso con aumento en la demanda interna (321) y con disminución de ella en otro (351).

La región sufrió pues el efecto combinado de la rebaja arancelaria y de procesos más específicos como lo es el impacto derivado del escaso nivel de inversión en el período (caso de la rama 371).

Los cuadros siguientes resumen los comentarios anteriores.

VARIACIONES DE OCUPACION INDUSTRIAL POR REGIONES
(Gran industria)

Región	Variación absoluta ocupación indus- trial 1974-1980	Contribución relativa a la variación nacional de ocu- pación	
		Aumento	Disminución
I	- 4 019		7.62
II	4 175	66.92	
III	488	7.82	
IV	561	8.99	
V	- 11 424		21.65
VI	134	2.15	
VII	461	7.39	
VIII	- 9 600		18.19
IX	- 2		00.00
X	- 1 842		3.49
XI	- 82		0.16
XII	420	6.73	
R.M.	- 25 796		48.89
Aumento Total	6 239		
Dismin. Total	- 52 765		
Neto País	- 46 526	100.0	100.0

EFEECTO DESUSTITUCION, ESPECIALIZACION Y VARIACION OCUPACIONAL 1974-1980

Rama	E. Desust. %	Región Valparaíso			Región Bio-Bio		
		Q _L	Ocup./74	Δ Ocup.	Q _L	Ocup./74	Δ Ocup.
353	- 4 780.6	4.385 */	1 248	- 297	2.547 */	917	- 117
352	- 702.9	0.640	766	+ 318	0.034	51	+ 7
321	- 281.7	0.763	3 272	- 942	0.985	5 344	- 2 818
354	- 137.8	2.220 */	71	- 7	4.945 */	200	- 200
361	- 110.3	-	0	0	3.269 */	1 222	- 229
385	- 107.0	-	0	0	-	0	0
381	- 99.3	0.518	994	- 503	0.622	1 511	- 212
382	- 82.0	0.152	254	- 254	0.838	1 775	- 1 329
322	- 74.4	1.097 */	1 133	- 997	-	0	+ 50
314	- 58.6	6.585 */	1 192	- 259	-	0	0
384	- 57.3	1.538 */	2 754	- 1 469	0.224	508	- 508
362	- 54.1	-	0	0	1.545 */	868	- 470
351	- 48.1	2.751 */	2 262	- 1 745	1.287 */	1 338	- 728
324	- 25.6	0.088	88	- 24	0.481	608	+ 25
355	- 21.4	-	0	0	-	0	0
341	- 18.4	0.254	218	+ 118	3.406 */	3 691	- 1 076
369	- 11.1	2.308 */	1 740	- 1 224	0.795	758	- 341
313	- 5.6	5.991 */	1.111	- 293	0.582	776	- 173
332	- 3.1	0.295	86	- 86	0.136	50	- 50
323	- 2.4	0.435	124	- 124	0.721	260	+ 91
				- 7 788			- 8 078

*/ Ramas con Q_L ≥ 1.

d) En contraposición a algunos de los elementos recién anotados, la Región del Bio-Bio parece gozar de un buen nivel de articulación con la economía nacional y de una buena inserción en el mercado internacional vía la exportación de productos silvícolas y pesqueros.

ii) Sustentabilidad del crecimiento. La sustentabilidad del crecimiento económico tiene que ver, como ya fue anotado, con la permanencia a largo plazo del ritmo de crecimiento mediante el paulatino reemplazo de recursos no renovables y renovables y mediante la creciente diversificación de la estructura económica. La pregunta pertinente entonces es desde el punto de vista del desarrollo regional la siguiente: ¿está adquiriendo la región una mayor sustentabilidad de su crecimiento a largo plazo o no? Intentar responder a esta pregunta lleva a examinar aspectos como los señalados a continuación:

a) La captación y uso del excedente económico regional sólo puede - sin mediar una investigación particularizada - ser analizada en relación exclusiva al sector público. Como se sabe, el sector público se apropia del excedente económico regional vía la recaudación tributaria y a través de las utilidades de las empresas públicas localizadas en la región. Ya se hicieron los comentarios apropiados en relación a la cuestión de los ingresos fiscales; debe agregarse a ello que el aporte relativo de la región a los ingresos tributarios totales en 1979 supera en un 3.3 por ciento al aporte relativo a los ingresos fiscales. Igualmente ya fue señalado que el gasto fiscal en la región representa sólo un 2.3 por ciento del total en el mismo año. Tal diferencia entre ambas cifras indica a las claras una actitud conservadora de parte del sector público en relación a la reinversión regional del excedente.

Con referencia a las utilidades de las empresas regionales del sector público no es posible - dado el limitado alcance de este trabajo - presentar cifras al respecto. Lo único posible de señalar es que efectivamente en los últimos años el sector de empresas públicas ha estado incrementando sus utilidades, al punto que el "Superávit de operación de las empresas públicas" se calcula en \$ 199.0 miles de millones de pesos en 1984 y se proyecta a \$ 329.7 miles de millones de pesos para 1985, llegando a representar un 12.6 por ciento del PGB.^{11/} No es posible entregar una estimación regional.

Recientes informaciones de prensa muestran que en el primer semestre de 1985 varias de las empresas del sector público que obtuvieron elevadas ganancias operacionales están localizadas o tienen operaciones importantes en la VIII Región, tales como ENDESA, Cía. de Teléfonos, CAP, PETROX, ENTEL IANSA y ENACAR entre otras.^{12/}

Cuánto de estas ganancias operacionales corresponde a utilidad neta y qué proporción de ella es reinvertida en la región constituye por el momento una pregunta abierta.

En relación al sector privado no es posible en esta oportunidad presentar cifras, pero sí es posible afirmar que una elevada proporción de las empresas más importantes de la región son propiedad de capital extra-regional (nacional y transnacional) de

^{11/} GEMINES, Análisis de la coyuntura económica, N° 55, abril 1985, Santiago de Chile. Obsérvese que el concepto de "superávit" es diferente del concepto de "utilidad".

^{12/} El Mercurio, 11-09-85, Santiago de Chile.

manera tal que es lícito suponer un fuerte traslado de utilidades generadas por establecimientos regionales a las respectivas casas matrices. Si se observa por ejemplo la nómina de empresas socias de CIDERE (Corporación Industrial para el Desarrollo Regional del Bio-Bio) resulta sencillo corroborar la afirmación anterior.

b) La paulatina diversificación de la estructura económica regional es un proceso importante en relación a la sustentación a largo plazo del crecimiento en cuanto tal diversificación hace, por un lado, menos sensible a la economía regional a fluctuaciones cíclicas de demanda y por otro, articula más estrechamente la economía regional en términos intersectoriales generándose así fuerzas endógenas de crecimiento.

Sin duda que en los últimos años la economía regional ha mostrado cambios significativos, como por ejemplo, se ilustra en el comentario siguiente:

"Por otra parte, si analizamos la estructura del producto regional, esto es el aporte de cada uno de los sectores económicos a su generación, podemos apreciar cambios de importancia entre la estructura actual y la existente en el año 1970. Estos cambios se han originado, por una parte, en la evolución experimentada por la economía regional como consecuencia de las políticas globales y sectoriales que se han implementado en el país en los últimos doce años y las respuestas de las empresas localizadas en la Región ante ellas, por el papel jugado por el sector público, por acción u omisión, en el ámbito regional y, por otra, por las potencialidades de los recursos con que cuenta la Región y que han podido ser desarrollados en el contexto de estas políticas y del papel jugado por el sector público.

El año 1970, el sector silvoagropecuario contribuía con un 15% a la generación del producto regional, el sector industrial con un 32.4%, el sector minería con un 3.2%, el sector construcción con un 6%, el sector transporte con un 4.2% y

el sector comercio con un 13.8%. El año 1980, la silvo-agricultura había bajado su aporte al producto regional a un 11.1%, la industria a un 26.2%, la minería a un 1.8% y el sector construcción a 5.2%. El único sector productor de bienes que aumentó su participación fue el sector pesca que subió de un 0.7% a un 1.5% entre los años señalados. Por otro lado, subieron su participación los sectores de comercio y servicios. El comercio aumentó a un 17.8%, el transporte a un 4.9%. El resto de los servicios subieron de un 23.5% en 1970 a un 28.1% en 1980." (Sanhueza; 1983.)

Tales cambios pueden ser formalmente sintetizados mediante el concepto de "coeficiente de especialización regional", un índice que mide el grado de similitud entre la estructura intersectorial de la economía regional y la correspondiente estructura intersectorial nacional. Cuanto más semejante resulten ambas, mayor es el grado de diversificación de la economía regional. Calculado dicho coeficiente de especialización para la VIII Región en 1974 resulta en un valor de 0.1916 y calculado igual indicador para el año 1982 arroja un valor de 0.2084. Tales resultados indican un aumento en la especialización regional o una disminución en la diversificación de la estructura económica regional.^{13/}

c) La preservación del stock de recursos naturales renovables y un continuo proceso de búsqueda y reemplazo de recursos no renovables constituye otro elemento que contribuye a configurar la sustentabilidad del crecimiento.

Se pueden aportar cifras referentes a la reforestación y en consecuencia a la preservación del recurso silvícola de la región.

^{13/} Detalles acerca del concepto y su cálculo se pueden encontrar en Boisier, S. (1979), Técnicas de análisis regional con información limitada, Cuaderno N° 27, ILPES, Santiago de Chile.

Entre 1979 y 1982 en la región se ha reforestado un promedio anual de 33 516 hás. representando ello, también como promedio, un 47 por ciento del total nacional. Estas cifras revelan en principio una situación muy positiva.^{14/}

No se dispone por el momento, de antecedentes con respecto a otros sectores, con excepción tal vez del importante esfuerzo hecho por CIDERE en el campo de la sustitución de fuentes energéticas de uso industrial.

iii) Equilibrio espacial de la región

Una forma de examinar este punto consiste en observar las tendencias espaciales del sistema regional de centros urbanos. Al respecto en la Región del Bio-Bio se aprecia un menor crecimiento entre 1940 y 1980 de la ciudad principal (Concepción) que el crecimiento observado en el resto de las ciudades de la región.

De acuerdo a cifras del Instituto Geográfico Militar ^{15/} el coeficiente de crecimiento de la población de Concepción y el coeficiente de crecimiento de la población del resto de las ciudades regionales se han comportado de la manera mostrada a continuación:

Coeficiente de crecimiento	1940-1952	1952-1960	1960-1970	1970-1980
Ciudad principal	1.3995	1.2329	1.2034	1.1157
Otras ciudades	1.3536	1.4463	1.3307	1.3548

Fuente: IGM.

^{14/} Si bien los efectos ecológicos a largo plazo del tipo de reforestación son discutibles.

^{15/} Instituto Geográfico Militar (1983), Geografía de Chile. Población y sistema nacional de asentamientos urbanos, Santiago de Chile.

Consecuentemente, la tasa anual de primatización ha bajado persistentemente en la VIII Región, desde un valor de 7.1 por mil en el período 1940-1952 a un valor de 2.1 por mil en el período 1970-1980.

Estos resultados son ratificados en el siguiente comentario de Sanhueza:

"El proceso de urbanización, considerando las ciudades principales de más de 20 000 habitantes, ratifica lo enunciado más arriba. En la Región estas ciudades entre 1960-82 experimentaron la evolución poblacional que sigue:

	<u>1960</u>	<u>1982</u>	<u>Incremento %</u>
Chillán	67 771	120 903	81.1
San Carlos	13 598	26 455	94.6
Concepción (*)			
Metropolitano	284 433	499 239	75.5
Tomé	26 942	40 455	50.2
Lota-Coronel	101 080	116 862	15.6
Curanilahue	13 599	24 957	83.5
Los Angeles	35 511	74 446	106.6

(*) Incluye a las áreas urbanas de las comunas de Concepción, Talcahuano y Penco.

De las cifras anteriores se constata, que son estas ciudades las que impulsaron con mayor medida el proceso de urbanización, destacándose en términos relativos, San Carlos que casi duplica su población con un incremento del 94.6%, Curanilahue con un 83.5%, Concepción Metropolitano con un 75.5% y Tomé con un 50.2%. Siendo, por cierto, Concepción Metropolitano el que destaca, en términos absolutos, con un incremento de 214 806 habitantes entre los años 1960 y 1982." (Sanhueza; 1984.)

De manera que, desde el punto de vista del sistema urbano-regional, esta región, conjuntamente con las Regiones IV, V y XI, conforma el grupo de regiones en las cuales se observa una

disminución de la primacía y en consecuencia, una mejor distribución espacial de la población.

Tentativamente también puede afirmarse que la distribución inter-provincial del PGB regional debería mostrar una tendencia a un mejoramiento en términos de su reparto espacial. Como se señala en un informe:

"Aunque no existe información disponible sobre la distribución provincial del producto regional en la década de los años setenta, existen antecedentes que permiten suponer que ha existido una variación perceptible en relación a la década anterior. En efecto, en el sector industrial que, como sabemos, representa casi un tercio del producto regional, ha disminuido la concentración en la provincia de Concepción, a causa, fundamentalmente, del importante aumento en la participación de la Provincia de Arauco (producción de celulosa y madera) y en menor grado de la Provincia de Bio-Bio. Si suponemos que los demás sectores continuarán con una participación provincial similar a la señalada para la década de los años sesenta, podemos concluir que al año 1980 la distribución provincial del producto regional mostrará, en relación a la década anterior, una ligera disminución de la provincia de Concepción, un aumento importante de la provincia de Arauco y aumentos menores de Ñuble y Bio-Bio." (INECON; 1979.)

iv) Autonomía regional

Este es sin duda un punto altamente controversial. Una mayor autonomía regional, es decir, una mayor capacidad para optar autónomamente por estilos propios de desarrollo y por su ejecución en términos de políticas públicas, debiera ser considerada tal vez como el elemento más importante dentro del concepto de desarrollo regional.

Se pueden señalar dos procedimientos complementarios para lograr una mayor autonomía. Uno de ellos - indirecto - consiste en maximizar la capacidad de la región para "intervenir en su

entorno paramétrico decisional",^{17/} es decir, potenciar al máximo la capacidad de la región para influir en las decisiones que afectan su desarrollo y que son tomadas por agentes sociales exógenos a la región (gobierno central, grandes empresas, etc.). Adoptar un procedimiento de esta naturaleza es optar por una modalidad de planificación (regional) esencialmente participativa y al mismo tiempo altamente politizada y tecnificada, a través de lo que se ha denominado como "planificación negociada". Otro procedimiento - más directo y complementario - consiste simplemente en poner en práctica un esquema de descentralización política territorial.

¿Tiene hoy día la región una mayor capacidad para influir en las decisiones, por ejemplo, de política económica nacional? La respuesta es taxativamente negativa por varias razones.

En primer lugar, un procedimiento de "planificación negociada" opera tanto más fácilmente cuanto mayor sea el nivel de democracia del sistema político, puesto que la negociación, proceso político por excelencia, es consubstancial al modelo de democracia política.

En segundo lugar, el procedimiento de "planificación negociada" se basa en la posibilidad de establecer una concertación social regional, que subordine los conflictos particulares (de clase, sectoriales, etc.) a un proyecto reivindicatorio común para la región. Aquí se presenta una paradoja interesante porque si bien es teóricamente correcto afirmar que la concertación se facilita igualmente en un marco democrático, no es menos cierto

^{17/} Boisier, S. (1982), op. cit.

que un gobierno no democrático puede - aún contra su voluntad - estimular la concertación por la vía de un generalizado rechazo a su gestión. Aunque situaciones tales no han sido por lo menos públicamente conocidas en esta región, debe tenerse presente que sí se han presentado en otras regiones del país, precisamente más al Sur de la VIII Región.

En tercer lugar, la planificación negociada presupone una autoridad política regional suficientemente legitimizada e independiente cuanto sea posible del Poder Ejecutivo nacional. Esta condición, de por sí difícil de alcanzar en un sistema político unitario, es todavía más difícil en las condiciones excepcionales bajo las cuales ha vivido el país durante dos tercios del período acá comentado.

En consecuencia, el antiguo Intendente Provincial y la Reunión Regional de Intendentes 18/ tenían posiblemente mayor capacidad de negociación con los poderes centrales que lo que puede observarse hoy día.

En relación a la descentralización propiamente tal, no cabe duda que a lo largo de los últimos años se han impulsado cambios muy importantes, pero que deben ser cuidadosamente calificados.

En el discurso, los cambios introducidos a partir de 1973 son considerables: regionalización con rango constitucional, establecimiento de una autoridad política regional, establecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, desconcentración de la administración pública a través de los SEREMI, creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, establecimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en el Ministerio del Interior,

18/ Mecanismo establecido en la Octava Región durante el Gobierno de Frei.

consolidación de las SERPLAC en todas las regiones, intentos para regionalizar el presupuesto público, etc.

No obstante la intencionalidad, hoy día se tiene conciencia que la realidad camina por la vía distinta, como lo plantean diferentes especialistas y representantes de sectores sociales.

Por ejemplo, el Fiscal de la Contraloría General de la República anota:

"Creemos que no pueden desconocerse los avances significativos ya logrados: la consolidación de un sistema jurídico, susceptible de mejoramiento, pero que constituye un basamento sólido para la regionalización; la creación de una conciencia, tanto a nivel central como en las Regiones, sobre el deber y necesidad de regionalizarse; la desconcentración, con progresos y retrocesos y con muchas variantes, según los sectores de la Administración Pública; la radicación de recursos técnicos, especialmente en el ámbito de la planificación, aunque insuficientes aún, en las Regiones; la ampliación notable de las potestades decisorias de los niveles regional y comunal; el manejo de los Presupuestos Regionales, la realización de múltiples obras y acciones con cargo a los Presupuestos Regionales, etc.

De otro lado, se detectan fallas evidentes: la escasa y a veces nula participación de la comunidad; la excesiva rotativa de autoridades regionales, provinciales y comunales; el desconocimiento de atribuciones y capacidades regionales por parte de autoridades centrales; la carencia de estímulos adecuados para incentivar la actividad económica en las Regiones; los retrocesos que se han producido en algunos sectores en materia de descentralización; la falta de carrera funcionaria como factor perturbador de la regionalización; la supresión, a veces indiscriminada, de servicios que existían en provincias y comunas, etc." (Alwyn; 1985.)

Un destacado constitucionalista afirma por su lado:

"La síntesis del sistema de gobierno y administraciones regionales aplicada por el gobierno militar se contiene

en las siguientes líneas del manifiesto del general Pinochet: 'En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones.'

Describiendo el sistema, el aludido manifiesto, al referirse al gobierno regional, provincial y comunal, dice: 'Se establece un sistema jerárquico de autoridades y organismos en cuyo vértice regional superior se encuentra el intendente regional, autoridad dotada de suficientes atribuciones, para dirigir y administrar la región, con la asesoría de un consejo regional de desarrollo, organismos de participación regional en el proceso de desarrollo socioeconómico, y de una secretaría regional de planificación y coordinación, organismo técnico que colabora con ambos. Lo siguen los gobernadores provinciales, que representan al intendente regional, y por esto al Supremo Gobierno, en la nueva división territorial y administrativa ... Dichos gobernadores también son asistidos por un comité técnico asesor que colabora con su gestión, y en la base del sistema se encuentran las municipalidades, a cargo de un alcalde que es asesorado por un consejo comunal de desarrollo y una secretaría comunal de planificación, organismo de participación y estudio, respectivamente. Se establece así un sistema que reconoce niveles que garanticen eficiencia y responsabilidad en el ejercicio del poder, permite la participación organizada de la comunidad en cada nivel y facilita la planificación y administración precisa del sistema.'

De los antecedentes expuestos se deduce que el modelo de descentralización del gobierno militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores." (Cumplido; 1983.)

En el caso chileno será necesario pasar de una descentralización meramente administrativa (desconcentración), importante avance con respecto a la centralización histórica de todos modos,

a una descentralización política. Para ello habrá que dotar a las regiones de potestad legislativa sobre un conjunto de competencias regionales de orden diverso. Al carecer actualmente de potestad legislativa las regiones son simples entidades territoriales administrativas y no entidades territoriales políticamente descentralizadas. Naturalmente la organización de las regiones como entidades políticamente descentralizadas dentro de un Estado unitario plantea considerables problemas constitucionales y de administración, desde el reparto de competencias entre el Estado y las regiones hasta la naturaleza de los órganos políticos y administrativos por crearse en cada región.

Asimismo y como es sabido, los empresarios de diversos sectores se han transformado en agudos críticos del proceso de descentralización y en 1984 fue un propio miembro de la Junta de Gobierno el que se lamentó - a través de la prensa - del estancamiento de dicho proceso.

Esto no puede resultar extraño si se piensa que posiblemente el Gobierno ha llegado al límite de la contradicción entre un proyecto de descentralización que, quiérase o nó, debe estar profundamente inserto en un sistema democrático y su propio accionar político!

v) Inclusión social

Como se señaló, el concepto de inclusión social, otro importante componente de la idea de desarrollo, se refiere tanto al reparto inter-personal del resultado del proceso económico como a la participación de la población en procesos políticos.

La situación con respecto a este asunto es meridianamente clara.

No hay participación por la simple razón de no haberse establecido legalmente el sistema regional de participación (COREDE y CODECOS) y porque no está en el espíritu del régimen estimular, por lo menos por ahora, tal participación.

En cuanto a la distribución intra-regional del ingreso no se cuenta con información directa sobre ello, pero antecedentes indirectos permiten hipotetizar una situación muy deplorable.

La Región del Bio-Bio se cuenta entre las regiones con las mayores tasas medias de desempleo (junto a la IV y V Región). El cuadro siguiente, extraído de una investigación reciente (Cortez; 1985), da cuenta de esta situación.

No resulta extraño entonces que en la citada encuesta efectuada por el CED el problema principal planteado por los entrevistados fue, casi en su totalidad, el de la cesantía, indicando que su causa se deriva de una mala política económica que ha provocado la descapitalización del sector productivo.

La situación descrita permite deducir, desde el punto de vista del ingreso, que debe haberse producido un fuerte deterioro en su distribución. Ello es así porque además de la baja producida por las altas tasas de desempleo y subempleo, las rentas provenientes de la Fuerza de Trabajo en los sectores de servicios personales y otros, son menores que las que se generan en la industria.

TASAS MEDIAS DE DESEMPLEO REGIONAL 1975-1984
(Porcentajes)

Regiones	Años	
	1975-1984 (Con PEM)	1975-1984 (Con PEM y POJH)
I	18.8	19.9
II	17.5	19.1
III	17.5	18.9
IV	22.3	23.2
V	21.4	22.8
VI	15.7	16.3
VII	17.0	17.6
VIII	20.2	21.2
IX	18.1	18.6
X	19.6	20.6
XI	17.7	19.5
XII	13.0	14.0
R.M.	16.3	18.4
País	<u>18.0</u>	<u>19.4</u>
País Regional	19.2	20.1

Fuente: INE, Encuesta Nacional del Empleo e Informes Estadísticos Trimestrales.

Otro asunto asociado con el concepto de inclusión social es el que dice relación con el "tejido social", es decir, con el conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que proveen el secenario formal para la micro-participación social. Al respecto, el INE informa que en 1983 existían 12 475 organizaciones comunitarias en el país,^{18/} en tanto que su número alcanzaba a 1 322 en la región (y, por ejemplo, a 2 163 en la V Región). Para tener una idea de la cobertura relativa de ellos, puede observarse que a nivel nacional a cada organización correspondía una población de 869 personas. En la Octava Región en cambio por cada 1 147 habitantes existe una organización y en la Región de Valparaíso por cada 557 habitantes existe una organización.^{19/}

Mención aparte merece una organización no gubernamental de la región, como lo es la Corporación para el Desarrollo Industrial del Bio-Bio (CIDERE). Esta organización - sui generis - puesto que no es frecuente la asociación de grandes empresas tras la búsqueda de formas de desarrollo socialmente más aceptables, ha tenido un éxito considerable en lo que constituye su campo de operación: la identificación y puesta en marcha de pequeños proyectos, altamente imaginativos desde el punto de vista tecnológico y con una considerable capacidad de absorción de mano de obra y, lo que puede resultar como una curiosidad, financieramente exitosos.

En relación al gasto fiscal en sectores sociales - otro factor condicionante de la inclusión social - hacia fines de la

^{18/} Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Deportivos, Centros Culturales, Centros Juveniles y otros.

^{19/} INE, Compendio Estadístico 1984, Santiago de Chile.

década de los setenta se observa lo siguiente: un gasto fiscal per cápita en Educación superior en la región en relación al promedio nacional, igual en Salud y notoriamente inferior (en la región) en Vivienda.^{20/}

Finalmente, el sindicalismo regional es, comparativamente bastante extendido y poderoso en la región, producto en parte del peso tradicional de las actividades mineras e industriales en la economía regional. También las organizaciones empresariales son importantes.

vi) Protección del medio ambiente y de los recursos

Se hizo una mención anterior en relación al recurso forestal, si bien este objetivo específico apunta a cuestiones más generales.

No hay duda que la preocupación colectiva, académica y oficial por las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la "calidad de vida", se ha incrementado notoriamente en los últimos años, pero curiosamente, la VIII Región parece haberse marginado de esta corriente.

Desde el punto de vista oficial, es comprensible que la preocupación se haya centrado en la Región Metropolitana. Sin embargo, llama la atención que en el medio académico, este sea un tema más explorado en Universidades pertenecientes a otras regiones (Universidad de Talca, Universidad de La Serena, Universidad de Antofagasta, etc.) que en los institutos académicos de la VIII Región.

^{20/} Boisier, S. (1982), op. cit.

Nuevamente recurriendo a la encuesta de opinión del CED es interesante señalar que los opinantes no perciben que la actividad universitaria de la región (principalmente en cuanto se refiere a las carreras profesionales ofrecidas) diga relación clara con los recursos de la región. Puede ser un problema de falta de información adecuada, pero de todos modos se trata de una opinión que llama la atención precisamente en este contexto.

En todo caso, este punto requiere de investigaciones adicionales.

¿Cómo sintetizar finalmente los comentarios precedentes? El cuadro siguiente representa un intento de ello. Naturalmente que un cuadro de tal naturaleza contiene elementos subjetivos inescapables y por tanto, legítimamente sujetos a controversia. Debe eso sí entenderse que las ponderaciones atribuidas a diferentes objetivos tienen un carácter relativo. Por ejemplo, es obvio que el crecimiento económico es un objetivo intrínsecamente importante, pero en esta región tendría una importancia relativa menor que, por ejemplo, la importancia que habría que atribuirle a la cuestión de la autonomía regional.

A la luz de estos antecedentes habría que aceptar que veinte años de políticas regionales no han logrado provocar el desarrollo de la región, por lo menos en el sentido en que este término ha sido utilizado en este trabajo. Este resultado no puede ser sorprendente y en realidad el intento de objetivización acá realizado sólo confirma lo que el sentido común hubiese permitido argumentar. Sería en verdad un hecho enteramente anómalo que una región de la importancia de la Región del Bio-Bio se hubiese desarrollado, en el marco más global de una sociedad que ha

SINTESIS DEL DESARROLLO DE LA REGION
DEL BIO-BIO

OBJETIVO	PONDERACION	RESULTADO OBSERVADO
Crecimiento económico	Baja	Moderado
Sustentabilidad del crecimiento	Mediana	Regular
Equilibrio espacial	Baja	Adecuado
Autonomía regional	Alta	Insuficiente
Inclusión social	Alta	Retroceso
Protección del medio	Mediana	Sin antecedentes

involucionado en casi todos los aspectos que dicen relación con un proceso de desarrollo bien entendido.

De los múltiples sub-períodos que pueden identificarse a lo largo de estos veinte años, el más rescatable desde el punto de vista de los intereses de la región parece ser el período inicial, 1966-1970, en el que por lo menos se lograron importantes avances económicos.^{21/}

La sección siguiente intenta develar las razones de este modesto resultado del desarrollo de la región.

^{21/} Véase al respecto la evaluación bianual 1966-1967 preparada por la Oficina Regional de Planificación, ORPLAN: Evaluación de los años 1966 y 1967, Concepción, 1968.

2. Una posible interpretación del resultado

Hay dos vertientes explicativas que - valederas en otras situaciones - deben ser descartadas desde el inicio en el caso de la Región del Bio-Bio.

Una de ellas, muy socorrida en los exámenes críticos de experiencias de planificación, alude directamente a la falta de voluntad política (por parte del Estado) para ejecutar los cambios propuestos por la planificación. Como se verá más adelante, con altos y bajos, no ha faltado la voluntad política para impulsar procesos de cambio en esta región; esto es particularmente cierto en relación a la Administración Frei.

La segunda vertiente aludida hace referencia a la funcionalidad o disfuncionalidad del desarrollo de esta región en relación a la dinámica y a la lógica de expansión funcional y territorial del sistema económico (del sistema capitalista chileno) y de sus particulares estilos asumidos en la época contemporánea. Esta es una vertiente explicativa de considerable valor en innúmeros casos de desarrollo regional frustrado, pero no parece aceptable en el caso de la Región del Bio-Bio,^{22/} región que por sus características y complejidad estructural ya alcanzada, resulta ser precisamente la región más funcional a una expansión territorial de un sistema económico como el chileno.

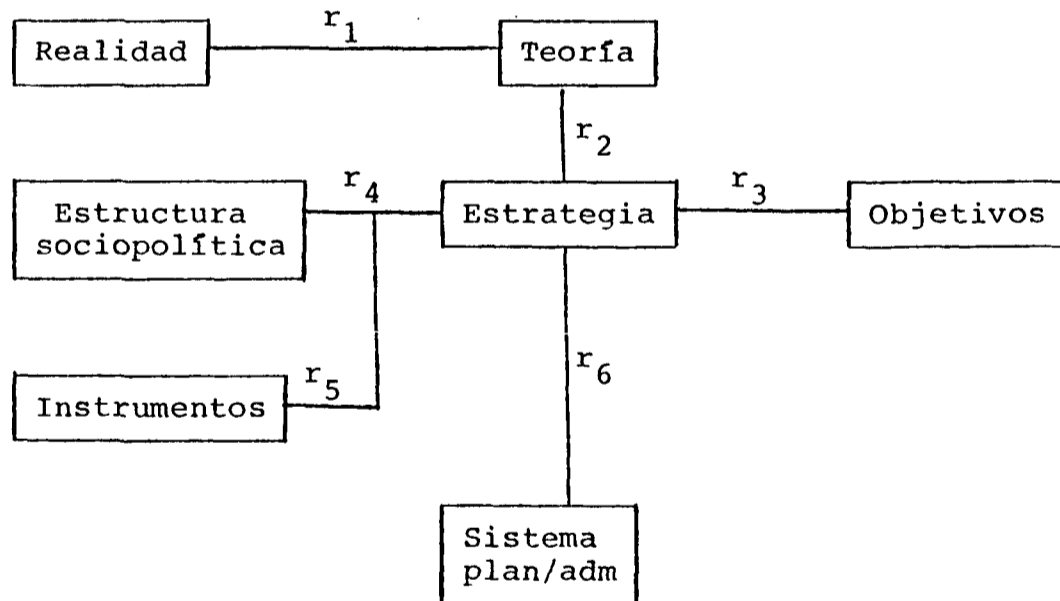
La explicación que se intenta acá apunta a otro tipo de consideraciones y comienza por cuestionar técnicamente las propuestas de planificación formuladas para esta región.

^{22/} Entre otros trabajos en que se examina en profundidad esta cuestión véase el de de Mattos (1984): Paradimas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, ILPES, CPRD-D/68, Santiago de Chile, y Boisier, S. (1982), op. cit.

Toda estrategia de desarrollo y en consecuencia toda estrategia de desarrollo regional que sea considerada como algo más que un listado de buenos propósitos, debe cumplir con ciertas condiciones vinculadas a su trasfondo teórico, a su correspondencia con la realidad y a su capacidad normativa. Esto mismo es colocado con mayor precisión en el comentario siguiente:

"El examen propuesto implica prestar atención a tres aspectos básicos: 1) la racionalidad teórica de la estrategia, que puede ser descrita como la relación entre los objetivos, la estrategia y su base teórica; 2) la factibilidad de su ejecución que comprende dos condiciones: la probabilidad de que los objetivos sean políticamente aceptables y que las acciones previstas sean operacionalmente factibles; 3) la capacidad de orientación derivada de la estrategia en lo que concierne a las actividades de cada institución involucrada y a la coordinación de las acciones de todas ellas o de subconjuntos específicos.

El gráfico infra resume la serie de relaciones implícitas en los tres tipos de interacciones mencionadas.



En el gráfico se identifican seis relaciones cruciales. La primera (r_1) especifica que la teoría en la cual se sustenta la estrategia debe ser una interpretación válida de la realidad y por tanto se denomina relación de validez; la segunda (r_2) implica la necesidad de coherencia entre estrategia y teoría (relación de consistencia); la tercera (r_3) - la eficacia - implica que en el marco de la teoría es posible demostrar que los objetivos pueden ser alcanzados por la aplicación de la estrategia; la cuarta y quinta (r_4 y r_5) son dos relaciones de factibilidad (política y operacional), es decir que la estrategia puede ser aceptada y además aplicada en el marco institucional; y la sexta relación (r_6) implica que la estrategia es suficiente y eficaz para orientar la acción de las instituciones vinculadas, identificando sin ambigüedad el papel o tipo de objetivo que cada una debería cumplir.

Así pues se concibe una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas." (Uribe-Echevarría y Helmsing; 1981.)

Si se aplica este esquema analítico a las estrategias propuestas para la Región del Bio-Bio pueden formularse las siguientes afirmaciones.

No se conoce que las formulaciones estratégicas hayan tenido como respaldo una teoría (relación de consistencia) que constituya a su vez una interpretación válida de la realidad de la VIII Región (relación de validez) en el marco del sistema económico nacional y es dudosa la capacidad de tales estrategias para orientar la acción de las instituciones del sector público y privado (relación de suficiencia).

Es cierto por otro lado que las estrategias de desarrollo regional han buscado respaldo teórico normativo en la discutida teoría de los polos de crecimiento, que, como ya fuese señalado

por Paelinck en los inicios de la década de los sesenta, sólo puede ser considerada como una teoría condicional del crecimiento económico regional.^{23/} Obsérvese desde ya que se trataría de una fundamentación teórica que se refiere sólo a una parte del fenómeno del desarrollo regional (el crecimiento económico) y que su condicionalidad deja abierta la interrogante acerca de la correspondencia entre "lo que debe ser" (localizar una actividad motriz y esperar la generación de ciertos efectos) y "lo que es", es decir, un cuerpo teórico positivo capaz de explicar por qué la región es lo que es y no otra cosa en un determinado momento.

En otras palabras, ha faltado y falta una interpretación coherente y ligada a las particularidades del medio nacional capaz no sólo de responder por el nivel diferenciado de desarrollo de las regiones en Chile sino capaz además de indicar la dirección de la acción pública y privada necesaria para gatillar procesos de desarrollo integral y no sólo de crecimiento económico. No se trata por cierto de abogar por una teoría "local" del desarrollo regional, pero parece claro que una gran parte del arsenal teórico disponible es, a lo menos, insuficiente dada la parcialidad de su enfoque.

Cuando se reflexiona sobre el fenómeno del desarrollo regional a largo plazo y se buscan factores con real capacidad de explicar la existencia o la falta de dicho proceso, pueden adelantarse hipótesis como las siguientes:

^{23/} De todas formas no es una elección equivocada porque si en algún tipo de región la estrategia derivada de tal teoría tiene posibilidades de dar resultados es precisamente en regiones como la del Bio-Bio.

- el crecimiento económico regional parece depender en primer término de la cuantía de recursos (naturales) poseída por una región y del monto de recursos nacionales (financieros) que la región puede captar mediante diversos mecanismos;

- el crecimiento económico regional también parece depender estrechamente del impacto sobre la región del cuadro global de la política económica, que en algunos casos puede ser un elemento que se suma al efecto derivado del monto de recursos en tanto que en otros puede jugar en sentido inverso, llegando a anular el efecto crecimiento de la inversión de recursos;

- el desarrollo regional (como fenómeno cualitativamente distinto del crecimiento) parece estar más ligado a fuerzas endógenas de la región que se asocian a cuestiones tales como: i) el incremento paulatino de la capacidad de decisión propia de la región (lo que a su turno depende de su estructura política, de su clase política, de su tecnocracia, de la posibilidad de reemplazar la confrontación social por la concertación en torno a proyectos políticos regionales, etc.); ii) el logro de la sustentabilidad del crecimiento, que se vincula con las formas de apropiación y de inversión local del excedente en busca de una creciente diversificación productiva y del reemplazo de recursos no renovables (estando ello a su vez asociado al contenido regional de la política fiscal, a la existencia de un empresariado regional y a la propia capacidad de negociación regional); iii) a crecientes niveles de inclusión social, tanto en términos de reparto del ingreso como en términos de participación (política) de la población (cuestión que a su vez depende de complejos elementos sociales e institucionales tanto formales como informales) y, finalmente; iv) a una actitud colectiva de preservación del medio ambiente

y de los recursos en general. No resulta pretencioso señalar entonces que el desarrollo regional tiene mucho que ver con la capacidad de "organización social" de las regiones.^{24/}

A la luz de la presentación anterior, la planificación regional puede ser entendida como una actividad que contiene y se expresa simultáneamente en tres funciones: primero, una función de asignación, asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos entre las regiones, incluyendo el diseño de los mecanismos de transferencia; segundo, una función de compensación asociada al análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre las regiones (algunas de ellas) del cuadro de la política económica tanto macro como sectorial y; tercero, una función de activación asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación del crecimiento en desarrollo y que configurarán, en definitiva, la comunidad regional organizada.

Es importante agregar que la primera de estas funciones es por cierto de naturaleza económica, en buena medida exógena a la región y considerablemente centralizada en su manejo; la segunda función es de naturaleza política principalmente, también exógena a la región y desconcentrada desde el punto de vista de su ejecución; por último, la tercera función es de naturaleza sociológica, endógena a la región y descentralizada por completo. En síntesis, este "modelo" de planificación regional tiende a destacar el papel diferenciado pero complementario de los dos más importantes actores del desarrollo regional: el Estado por un

^{24/} Boisier, S. (1982), Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno N° 29, ILPES, Santiago de Chile.

lado, en su doble papel de agente directo de formulador de políticas explícitas de crecimiento regional e indirecto de formulador y ejecutor del cuadro de política económica nacional, y la región por otro, no ya como simple configuración geográfica, sino como comunidad organizada, locacionalmente específica y dotada de un sentimiento colectivo de pertenencia regional.

Todo este conjunto de planteamientos se resume en el Cuadro siguiente.

De los planteamientos anteriores se pueden extraer conclusiones como las siguientes.

En primer lugar, la región aparece hasta ahora en la peor de las versiones de la regionalización: como una mera construcción geográfica sobre la cual en los últimos años se ha tratado de imponer una estructura incompleta de administración. No se encuentra ninguna alusión siquiera a la cuestión mucho más trascendental de la "sociedad regional", o de la región como sujeto de desarrollo. Como acertadamente se anota en el varias veces citado estudio del CED:

"Generalmente los estudios sobre desarrollo regional presentan un contenido que se agota en el análisis de los aspectos productivos, espaciales y sectoriales. Sin embargo, el desarrollo tiene que ver también con otro tipo de ingredientes que dicen relación con materias culturales, liderazgo social y político e identidad regional. Estos elementos pueden ser decisivos para el éxito o el fracaso de los programas de desarrollo sectorial que se implementen y, por lo tanto, deben ser considerados con la importancia que merecen.

Entre estos antecedentes, que pudiéramos denominar no tradicionales en los estudios sobre desarrollo regional, está el grado de percepción de la comunidad regional de la realidad

HIPOTESIS CAUSALES DEL DESARROLLO REGIONAL Y
 ATRIBUTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

		HIPOTESIS CAUSALES		
		Recursos Nacionales	Política Económica	Organización Social
PLANIFICACION REGIONAL	FUNCION	ASIGNACION	COMPENSACION	ACTIVACION
	DIMENSION	ECONOMICA	POLITICA	SOCIAL
	CONDUCCION	CENTRALIZADA	DESCONCENTRADA	DESCENTRALIZADA
	ORIGEN	EXOGENO	EXOGENO	ENDOGENO
	SUJETO	ESTADO	ESTADO	REGION
SINTESIS		CRECIMIENTO ECONOMICO		DESARROLLO

y perspectivas de su propia Región. Aunque pudiere parecer obvio que cada uno de los habitantes de la Región debiera conocer más o menos en profundidad la realidad donde desarrolla su trabajo y su existencia, no olvidemos que el espacio territorial que llamamos Región tiene una población y una superficie suficientemente grandes como para hacer dificultoso este conocimiento. Por lo tanto, son los líderes de opinión y los medios de comunicación social los que contribuyen, en gran medida, a formar la imagen que de su Región tienen los integrantes de la comunidad." (Alarcón; 1983.)

Esta percepción regional de pertenencia colectiva es requisito básico para la conformación de una "conciencia regional" (Balbontín; 1985). Sin esta conciencia colectiva no puede gestarse una sociedad regional y sin ésta, la región no puede abandonar la categoría de "objeto" de planificación y no puede, en definitiva, aspirar a un desarrollo regional si se admite que el paso desde situaciones de crecimiento económico a situaciones más complejas de desarrollo es, ante todo, una responsabilidad y una tarea de la propia región, y no del Estado solamente.

En segundo lugar y como corolario de lo anterior, las estrategias de la Región del Bio-Bio muestran un solo actor del desarrollo regional: el Estado. Peor todavía, el Estado aparece solamente en su papel de agente directo de formulador de políticas regionales y no en el doble papel anotado en páginas anteriores.

En parte esto puede atribuirse al importante papel empresario que el Estado tuvo en la región a partir de los inicios de la década de los cuarenta, responsable por lo demás de buena parte del progreso de la región, siendo ello posible porque por lo menos hasta mediados de la década de los setenta, existió la voluntad política de estimular el crecimiento preferencial de la VIII Región.

Es muy posible que un estudio técnico mostrase que algunas importantes decisiones estatales de localización de grandes proyectos en la región no fuesen del todo convenientes, pero ellas se llevaron a la práctica porque la elevada prioridad, implícita o explícita, conferida a esta región tuvo un efectivo respaldo político, hoy día tal vez diluido en el marco de la retracción estatal. Este puede haber sido el caso de la Central El Abanico, de la Siderúrgica de Huachipato, de las plantas de azúcar de remolacha, de la petroquímica, etc.

En resumen, a la ausencia de un marco teórico adecuado desde el punto de vista de su capacidad para generar recomendaciones de política que abarquen tanto al Estado como a la sociedad civil regional, puede en principio atribuirse el modesto resultado de veinte años de políticas de desarrollo para la Región del Bio-Bio.

Para terminar es necesario agregar breves comentarios en torno a los problemas más evidentes que la región debe encarar para encontrar un sendero de desarrollo.

Primer problema: la región debe aumentar su capacidad de captación de recursos nacionales.

Es obvio recordar que el crecimiento económico regional (y en consecuencia en alguna medida también el desarrollo regional) depende fuertemente del monto de recursos nacionales (públicos y privados) que mediante diversos mecanismos, son asignados a la región. Por supuesto que interesa no sólo la cantidad de recursos sino también la forma en que se emplean, es decir, la calidad de la inversión, aunque no debe entenderse este juicio como una deformación puramente economicista.

Como se comentó más atrás, la VIII Región ha estado captando una proporción de recursos nacionales (públicos y privados) considerablemente por abajo de lo que le correspondería en virtud de la prioridad nacional que se asigna a su desarrollo.

Recordando las cifras correspondientes a la inversión pública y al FNDR y teniendo en cuenta que en Chile los recursos propios de las regiones son inexistentes, la VIII Región cuenta hoy día con menos recursos (transferencias) que en el pasado.

En consecuencia, el primer problema anotado constituye un verdadero imperativo regional y por tanto es pertinente preguntar: ¿de qué depende la capacidad regional de captación de recursos?

La proporción de recursos asignados a una región depende en primera instancia de la voluntad y decisión política del gobierno central. Se trata de una decisión de naturaleza política porque si los recursos constituyen un dato, el entregar más recursos a una región conlleva la decisión de disminuirlos en otra (s), por lo menos en cada ejercicio presupuestario. Como esta decisión afecta al conjunto de la sociedad, se trata de una decisión política, independientemente de cuán sólido sea su fundamento técnico.

En el caso de la VIII Región es perfectamente legítimo exigir al Gobierno tal decisión, puesto que sólo se estaría exigiendo que el Gobierno se atenga a sus propias prioridades en materia de desarrollo regional.

Por otro lado, los recursos asignados a una región dependen también de la capacidad de negociación que la región pueda exhibir en sus relaciones con el gobierno, con empresas públicas y con

otros agentes económicos. También se trata acá de un factor de naturaleza política dado que toda negociación es por definición un proceso político. A su turno, la capacidad de negociación depende de complejos elementos políticos (estructura política regional, calidad de la clase política, etc...), sociales y por supuesto, técnicos. No se requiere de ninguna elaboración para sostener que todo proceso de negociación se inscribe más fácilmente en el marco de los sistemas políticos democráticos, de forma que desde tal punto de vista, la VIII Región ha dispuesto de muy escasos espacios de negociación en estos últimos años.

Finalmente, los recursos asignados a una región dependen de una cuestión meramente técnica (si es que existen las cuestiones "meramente técnicas") que se liga a la metodología de evaluación de proyectos utilizada.

No se hace cuestión de si la inversión pública, concretada en proyectos, debe ser cuidadosamente evaluada o no. Es obvio que debe serlo de manera rigurosa. El asunto es otro sin embargo.

Si los principales parámetros (precios sombra de la divisa, la mano de obra y el capital) utilizados en el proceso evaluatorio son parámetros nacionales (es decir, agregados, homogéneos y únicos) es muy difícil que los proyectos regionales puedan competir con iguales proyectos en la Región Metropolitana.

¿Por qué habría que valorar de igual manera un empleo generado en la Región del Bio-Bio o un empleo generado en la Región Metropolitana por un mismo proyecto, si el desempleo se considera, por ejemplo, relativamente más importante en la VIII Región?

Si existen prioridades de desarrollo regional, como de hecho existen en el discurso, la evaluación de los proyectos debe necesariamente reflejar tales prioridades en un sistema nacional de parámetros regionales, lo que por lo demás se logra al utilizar los así llamados criterios sociales de evaluación.

Segundo problema: La región debe construir una capacidad de análisis económico coyuntural.

En las interpretaciones más modernas sobre el fenómeno del desarrollo regional se atribuye una importancia muy grande - como factor de crecimiento económico - al impacto regional de las políticas económicas nacionales, macroeconómicas o sectoriales. Cuando tales políticas producen impactos negativos sobre una región, ellos pueden anular y aún sobrepasar el efecto positivo de crecimiento provocado por ejemplo, por una generosa asignación de recursos. Se trata de un punto que sólo en años recientes comienza a ser investigado empíricamente, de manera que los antecedentes son relativamente escasos.

Cuando se analizó el comportamiento del crecimiento económico de la región, se mostró con claridad cómo las políticas macroeconómicas han operado más como freno que como estímulo al crecimiento regional. Particularmente ilustrativa es la situación referente a la política comercial y al uso de los aranceles y a su impacto sobre el empleo industrial regional.

Si situaciones como éstas y otras semejantes hubiésemos podido ser previstas por la región (el instrumental económico está por cierto disponible) a través del trabajo de alguna suerte de instituto de estudios económicos regionales, sea del sector público,

sea de las universidades, es evidente que la Región habría estado en condiciones de defenderse mejor en este proceso, sea por la vía de la negociación con el gobierno, sea por otras vías. En verdad, no hay excusas para justificar la ausencia de un organismo de esta especie en una región que cuenta con una infraestructura académica de primer nivel, con asociaciones empresariales que facilitarían el acceso a la información y con un aparato técnico de planificación que, desde luego, debiera cumplir tareas más importantes.

Sobre todo en el contexto político y económico actual, con un estatus relativamente jibarizado para la planificación, el papel de una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación debería centrarse en el análisis (coyuntural y estructural) de la forma de inserción de la región en el cuadro de la política económica nacional, de manera de proveer de información oportuna a los agentes económicos y por encima de todo, proveyendo una base técnica a los procesos de negociación política entre la región y el gobierno central.

Tercer problema: La región debe autoconstruirse a sí misma

La Región del Bio-Bio, ¿constituye realmente una región desde un punto de vista sociológico o es simplemente un trazado geográfico para fines administrativos?

¿En qué medida, esta región puede ser asociada a una descripción como la siguiente, extraída de un documento de las Naciones Unidas?

"Aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. Por vivir en un área dada las gentes desarrollan una concepción de sí mismas, adquiriendo un sentido de vinculación y pertenencia común, se identifican ellas mismas con los intereses de dicha área y responden a varios símbolos materiales y espirituales que expresan tales intereses y sentido de pertenencia común. Esta conciencia regional puede convertirse en parte significativa de la vida de la población y acrecentarse al estímulo de conflictos o competencias con otras regiones. Y en cierto momento llega a constituir una filosofía y un movimiento social. Se le llama regionalismo." (UNRISD; 1968.)

La provincia y la ciudad de Concepción, contestatarias por excelencia del poder central, se ajustan en buena medida a la descripción anterior, pero ¿puede decirse lo mismo del resto de las provincias?

Si se acepta una de las tesis aquí planteadas, en el sentido de ser el desarrollo regional una tarea compartida y concertada entre el Estado y la Región (como matriz geo-social y como actor social), ello requiere una sociedad concientizada, solidaria y movilizadora. Es difícil pensar que en Chile existan sociedades regionales con esta plenitud de atributos (con la posible excepción de Chiloé) debido principalmente, al centralismo borbónico histórico del país, que ahogó, en las oportunidades debidas, todo intento de gestación de un "poder regional". Esto hace por supuesto, mucho más difícil el logro del desarrollo regional, porque pone esta cuestión en el centro mismo del arreglo político e institucional entre el Estado y la sociedad civil, en el centro del "contrato social" chileno.

Estos son, brevemente enunciados, tres problemas básicos que una región como la Región del Bio-Bio debe enfrentar como asunto previo a la formulación más adecuada de estrategias, planes y proyectos de desarrollo regional.

REFERENCIAS

- Alarcón, G. (1983), La percepción de la comunidad regional sobre el desarrollo de la región (mimeografiado), Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Alwyn, A. (1985), "Antecedentes, realidad actual y proyección del proceso de regionalización", Revista EURE, N° 34, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Balbontín, I. (1985), "Lecciones de la experiencia chilena: la importancia democrática de lo regional", Revista EURE, N° 34, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1979), Técnicas de análisis regional con información limitada, Cuaderno N° 27, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1982), Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno N° 29, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. e I. Silva (1985), "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", Revista EURE, N° 34, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA (1976), Chile hacia un nuevo destino, Santiago de Chile.
- Cortez, F. (1985), Desempleo regional: Chile 1975-1984, Tesis de Grado, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Cumplido, F. (1983), La estructura institucional del modelo de descentralización, CED, Documento de trabajo N° 3, Santiago de Chile.
- de Mattos, C. (1984), Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, ILPES, Documento CPRD-D/68, Santiago de Chile.
- El Mercurio, 11.09.85, Santiago de Chile, Cuerpo B (Economía y Negocios).

- García, B. (1985), El financiamiento del desarrollo regional: análisis del comportamiento del FNDR entre los años 1976 y 1982, Tesis de Grado, Universidad Católica de Valparaíso.
- GEMINES, Análisis de la coyuntura económica, N° 55, abril, 1985.
- INE, Compendio Estadístico 1984, Santiago de Chile.
- INECON, Ingenieros y Economistas Consultores Ltda. (1979), Análisis y planificación de la infraestructura MOP en la VIII Región, Santiago de Chile.
- Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (1968), Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales, Santiago de Chile.
- Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN (1978), "La planificación regional en Chile" en ILPES: Boletín de Planificación, N° 6, Año 2, Santiago de Chile.
- ORPLAN Bio-Bio (1968), Evaluación de los años 1966 y 1967, Concepción.
- Sanhueza, B. (1983), El desarrollo de la Región del Bio-Bio entre los años 1970-82 y sus perspectivas, CED, Documento interno N° 50 (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Sanhueza, B. (1984), Región del Bio-Bio. El desarrollo en la década de los setenta y sus perspectivas, Corporación de Estudios Regionales, Concepción.
- UNRISD (1968), Informe final del Grupo de Trabajo sobre Sociología del Desarrollo Regional, Ginebra.
- Uribe-Echevarría, F. y B. Helmsing (1981), "La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?" en S. Boisier et. alli. (comps.), Experiencias de planificación regional en América Latina, Ediciones ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

