



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

**I L P E S**

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

**EL DESAFIO TERRITORIAL DE LA GLOBALIZACION.  
REFLEXIONES ACERCA DEL SISTEMA REGIONAL CHILENO**

**Sergio Boisier \*/**

**Documento 95/15**

**Serie Investigación**

Distr.  
GENERAL

LC/IP/G.89  
25 de julio de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

EL DESAFIO TERRITORIAL DE LA GLOBALIZACION.  
REFLEXIONES ACERCA DEL SISTEMA REGIONAL CHILENO

Sergio Boisier \*/

Documento 95/15

Serie Investigación

\*/ El autor es Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES]. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN . . . . .	v
SUMMARY . . . . .	vi
1. Globalización y reconfiguración territorial. Nueva epistemología regional y condiciones de éxito en un escenario globalizado. . . . .	1
2. Las tendencias pesadas del crecimiento regional en Chile. . . . .	5
3. La modernización del Estado como condición para un buen posicionamiento territorial en un mundo globalizado. . . . .	11
4. Oportunidades y desafíos para las regiones chilenas: ¿podrán aprovecharse las primeras y superar los segundos?. . . . .	13
Bibliografía . . . . .	20



**RESUMEN**

El proceso de globalización que enfrenta Chile se expresa en variadas dimensiones: apertura comercial, arreglos jurídicos, flujos de inversión hacia y desde el exterior, incorporación de tecnología, modificaciones varias en el perfil productivo del país, no exentas de crisis en más de un sector, modificaciones en el empleo, requisitos adicionales en materia de medio ambiente, etc. Sería por supuesto, un error considerar que la globalización consiste en "vender y comprar más".

La globalización impone serios desafíos al país. El más importante es cómo posicionarse adecuadamente en el proceso de globalización, cómo **acoplarse a la cabeza y no a la cola del cometa de la globalización**. Ello supone poner en marcha procesos de modernización (y de modernidad) en varios ámbitos institucionales y territoriales.

Como se ha dicho en varias oportunidades, las regiones se están convirtiendo en actores privilegiados de la competencia internacional y por ende, de la globalización, en la medida en que los actuales Estados nacionales se ven obligados a ceder antiguas competencias a beneficio de estructuras supranacionales propias de la misma globalización. Por lo tanto el desafío de la globalización no es sólo un desafío al país, es un desafío a sus regiones o, en general, a sus territorios "organizados".

El presente documento pasa revista a la situación que se observa en Chile, a los requisitos para un adecuado posicionamiento regional en el escenario internacional, a las oportunidades abiertas y a los desafíos que es necesario superar.

## SUMMARY

The globalization process Chile is currently undergoing encompasses a variety of aspects, including trade liberalization, adjustment in legal system, investment flows into and out of the country, assimilation of technology, changes in the country's production patterns, with more than one sector facing a crisis, changes in employment structure and new environmental standards. Clearly would be a mistake to think that globalization involved merely "buying and selling more".

Globalization presents Chile with serious challenges. The most important challenge is how to stake out a suitable position in the globalization process, **how to link up with the head rather than the tail of the globalization comet. Achieving this goal requires setting in motion processes of modernization (and modernity) in a number of institutional and territorial spheres.**

As has been stated on a number of occasions, the regions are becoming the chief protagonist in international competition and hence globalization, as today's nation-states find themselves obliged to surrender their former functions to the supranational structures created by the globalization process. Consequently, globalization presents a challenge not only to Chile, but also to its regions or, more generally, to its "organized" territories.

The present document provides an overview of the situation in Chile, the requirements for appropriate regional positioning in the international arena, the opportunities that have opened up and the challenges that must be overcome.

**EL DESAFIO TERRITORIAL DE LA GLOBALIZACION.  
REFLEXIONES ACERCA DEL SISTEMA REGIONAL CHILENO**

**1. Globalización y reconfiguración territorial.  
Nueva epistemología regional y condiciones de éxito  
en un escenario globalizado**

La globalización, un nuevo **mantra** de la política económica contemporánea, tiene dimensiones políticas, económicas, sociales y, **last, but not least, geográficas**. Políticas en el sentido de contribuir a redibujar el **mapamundi** de la geografía política **real** mediante el debilitamiento de la noción tradicional de **Estado nacional** y mediante el paralelo fortalecimiento de **cuasi-Estados supranacionales y subnacionales** y políticas también, desde el punto de vista del **poder**, al consolidar la monopolaridad de la fuerza derivada de la hegemonía de los Estados Unidos de América. Económicas, al "mundializar" la producción manufacturera y el consumo por un lado, y al "mundializar" la competencia por mercados, tecnologías y capital. Sociales, en cuanto la globalización modifica la inserción laboral de grandes contingentes de población, pero sobre todo, debido a la "mundialización" de los "mass media". Cable (1995) analiza los cinco mecanismos de la globalización: la integración tecnológica y económica, el capital financiero ("el fin de la geografía", según su terminología), las multinacionales y la inversión extranjera directa, el comercio de bienes y servicios, los movimientos de población, y la globalización de los regímenes de política para proveer bienes públicos internacionales. Cable desmitifica varios aspectos del discurso de la globalización y examina las principales reacciones políticas a la globalización, una cuestión poco examinada: el surgimiento de nuevas identidades, nuevas formas de nacionalismo (el nacionalismo "defensivo", el nacionalismo "positivo", la "Nación competitiva", y el federalismo). Su gran conclusión es que el fenómeno de la globalización a conducido a una reducción del espacio de maniobra de los gobiernos nacionales en un número creciente de campos (pero no en todos) y ello no puede dejar de tener profundas implicaciones políticas.

Posiblemente la dimensión menos explorada, pero no por ello menos radical en cuanto a la fuerza de los cambios que introduce, es la dimensión geográfica de la globalización, es decir, los cambios en la geografía política que se están produciendo en diversas escalas del mapa, desde el surgimiento de alrededor de 20 nuevos países en lo que va corrido de la década de los noventa hasta la nueva geografía política al interior de los países, que pugna por surgir por entre los crecientes requiebrajamientos de la rígida y obsoleta división política-administrativa, que en no pocos casos, tiene su origen en los siglos XVII y XVIII.

Si la revolución científica y tecnológica introduce el cambio socio-económico a una velocidad exponencialmente creciente y en ámbitos también exponencialmente mayores, ¿por qué habrían de mantenerse incólumes las provincias, las regiones y los propios países, en cuanto divisiones territoriales?

Como lo señala Müller (1995):

"La participación internacional en el stock y en los flujos económicos de un país indica la intensidad de la globalización. Esta participación no se restringe a los procesos productivos y comerciales, financieros y de servicios; se extiende a la producción y la difusión de conocimiento y de tecnologías, a la gestión y a la cultura de un país. La globalización empuja a poblaciones e individuos, a países, regiones y localidades, a nuevas formas de interdependencia, en las cuales se experimentan formas inéditas de cooperación y de resolución de conflictos".

Esta globalización competitiva acelera la desestructuración de organizaciones e instituciones locales y regionales, nacionales y supranacionales, construidas en la postguerra, al tiempo que fuerza la emergencia de organizaciones e instituciones nuevas o reestructuradas, que no se asemejan nada a las anteriores, existentes hasta la presente ola internacionalizante de las economías nacionales".

De acuerdo con Boisier (1992;1994), surgen dos escenarios nuevos que enmarcan, de ahora en adelante, los esfuerzos de intervención sobre el latente desarrollo regional o local endógeno: un nuevo escenario **contextual** y un nuevo escenario **estratégico** para el desarrollo regional. Estos nuevos escenarios representan la síntesis de la dialéctica globalidad y territorialidad, entre fuerzas exógenas y endógenas que se cruzan precisamente sobre los territorios **organizados** (no sobre cualquier tipo de partición territorial).

El escenario **contextual** del desarrollo regional queda configurado a su vez, por dos procesos. Por un lado, el proceso de **apertura externa**, de naturaleza esencialmente económica, resultado directo de la globalización y, en último término, de la microelectrónica, y por otro, el proceso de **apertura interna**, proceso de naturaleza política, expresión concreta de la fuerza de la descentralización, megatendencia de múltiples raíces.

El escenario **estratégico** del desarrollo regional queda configurado, a su turno, también por dos procesos. Uno, asociado a las nuevas modalidades de configuración regional (regiones **pivotaes**, regiones **asociativas** y, regiones **virtuales**) y otro, vinculado a la interpenetración entre lo público y lo privado, traducida ella en la aparición de modelos de gestión regional pública basados en criterios de gestión privados (regiones como **cuasi-Estados** y regiones como **cuasi-empresas**).

Los cuadros insertos a continuación dan cuenta de ambos escenarios.

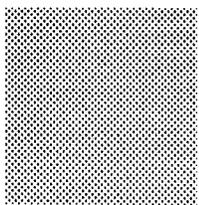
ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO  
APERTURA EXTERNA → Y APERTURA INTERNA ↓

(Globalización) + (Descentralización)

		ALTA		BAJA	
↓ →		COMPETI- TIVIDAD	MODERNIDAD	COMPETI- TIVIDAD	MODERNI- ZACION
ALTA	EQUIDAD				
ALTA	PARTICI- PACION		CHILE 93		
BAJA	EQUIDAD	CHILE 93			CHILE 73
BAJA	PARTICI- PACION			CHILE 73	

Nota: La ubicación de Chile en los casilleros es meramente referencial, pero muestra el importante cambio de ubicación del país en el período considerado.

ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

GESTION →	CUASI- ESTADOS	CUASI- EMPRESAS	EJEMPLOS COLOMBIANOS
ORGANIZACION ↓			
PIVOTALES	↑	↓	ANTIOQUIA, VALLE
ASOCIATIVAS	↑	↓	NARIÑO + CAUCA VALLE + CHOCO
VIRTUALES		↓	ANTIOQUIA/CATALUÑA VALLE/LOMBARDIA OCCIDENTE/BIOBIO

Nota: El sombreado indica la no existencia de esa situación.

Es en estos escenarios en donde tiene lugar el "juego" de la globalización, por parte de los territorios organizados (regiones, provincias, comunas, etc.). Para todo gobierno territorial el desafío consiste en cómo ayudar al territorio de su jurisdicción a ocupar nichos que sean simultáneamente **modernos, competitivos, equitativos y participativos**.

Estos son los escenarios de la "modernidad". Para maximizar la posibilidad de salir del "juego" en condiciones de "ganadoras", las regiones deben incorporar en su propia gestión, la **flexibilidad, la velocidad, la maleabilidad y, la imaginación creativa**.

La **flexibilidad**, para aumentar el abanico de respuestas a las demandas del entorno, tanto en términos de tamaño como de estructura. El concepto de "producción flexible" del post-fordismo tiene una reproducción analógica en el ámbito territorial.

La **velocidad**, una condición absolutamente indispensable para aprovechar oportunidades (el verdadero secreto en el sistema de competencia), para entrar y salir rápidamente de acuerdos y de redes.

La **maleabilidad**, para disponer de una capacidad de adaptación estructural a los intersticios del entorno y a las características del propio medio regional (por ejemplo, en relación a la propia estructura de gobierno regional).

La **imaginación creativa**, una condición de un gobierno territorial reinventado, a la Osborne y Gaebler (1994), que permita "hacer más con menos", que permita movilizar los recursos psicosociales latentes en toda comunidad, que complementan la parquedad usual de los recursos financieros, y que resultan ser, como es crecientemente reconocido, los elementos fundantes del desarrollo regional y local **endógeno**.

Desde el punto de vista estructural, cabe comentar acerca de las características de las regiones **pivotal**es, consideradas como la organización territorial más apta para "competir" en los nuevos escenarios.

En primer término, una región pivotal es, desde luego, un territorio **organizado** (los territorios, en general, recorren una gama de situaciones que incluyen el territorio "natural", el territorio "equipado" y, el territorio "organizado") que es **estructuralmente complejo**. La "complejidad" es una condición necesaria para competir exitosamente en un escenario que es precisamente, complejo y en el cual las reglas son también complejas. Es obvio que es difícil "ganar" en un juego complejo, para jugadores "simples". De aquí la necesidad de complejizar las estructuras regionales, como parte de los propios proyectos de desarrollo en cada región. Para ponerlo en términos más simples: si los productos que se configuran como las "estrellas" del comercio

son productos con un alto contenido de **conocimiento**, no se puede pretender formar parte de ese conjunto transando productos que sólo contienen **información** o muy bajo "conocimiento".

La complejidad se refiere a:

- a) la variedad de subsistemas que pueden reconocerse independientemente como formando parte del sistema (regional) completo;
- b) la jerarquía o la capacidad decisional que muestran tales subsistemas;
- c) la proporción de articulaciones no lineales presentes en el sistema, y;
- d) la recursividad presente en el sistema, esto es, la capacidad de sus elementos para ser simultáneamente causa y efecto, (Morín;1994).

En segundo término, una región pivotal es un territorio organizado que contiene y expresa una **cultura**, capaz a su vez, de generar una **identidad** y en consecuencia, capaz de solucionar virtuosamente la ecuación sociedad/territorio.

Cultura es una construcción social que sintetiza una cosmogonía, esto es, una manera de "mirar" el mundo, y una ética, es decir, una manera de relacionarse con el mundo, material y social. Más allá de la obiedad, es decir, más allá de reconocer que sin cultura productora de identidad no es posible siquiera emplear correctamente el vocablo región, la cultura e identidad se han convertido en factores de competitividad, al permitir introducir en bienes y servicios, un necesario grado de diferenciación en un marco de competencia en el que las fuerzas homogeneizantes de la globalización tienen una presencia permanente.

## **2. Las tendencias pesadas del crecimiento regional en Chile**

¿Qué está verdaderamente ocurriendo con el ordenamiento regional chileno? ¿Cuáles son las tendencias de crecimiento regional de largo plazo (las tendencias "pesadas") en Chile? ¿Cuáles son las regiones "ganadoras" y cuáles son las "perdedoras" 1/

---

1/ Se ha puesto de moda hacer referencia a regiones "ganadoras" y "perdedoras" (Benko y Lipietz, 1992; Daher, 1994). Hay que tener cuidado con las sobreesimplificaciones y con el reduccionismo, porque, a menos que se desee volver al equilibrio "casselliano", siempre y en cualquier período, hay regiones "ganadoras" y regiones "perdedoras". Lo importante es descubrir **por qué razón** algunas ganan y otras pierden. Véase, para un estudio más analítico: J.R. Cuadrado Roura (1994).

en los últimos decenios y qué implicaciones tiene ello desde el punto de vista de la globalización?

Ahora están disponibles las cifras sobre la evolución del PIB regional para el periodo 1960-1992, debidamente homogeneizadas con respecto a los distintos cortes temporales con que hasta hace poco se presentaban. Los comentarios que siguen, que analizan tales cifras, se han extraído de un trabajo reciente de Boisier y Lira (1995).

La cantidad de cifras disponible, en términos absolutos y en términos relativos, es muy grande y hay que escapar a la tentación de efectuar una cantidad tal de procesamientos que la variedad de la información impida formar juicios certeros y rápidos. Por esta razón, en esta oportunidad se realizará un primer y sintético análisis de las cifras. Para ello se ocupará el software TAREA (versión 2.0) desarrollado en el ILPES precisamente para este tipo de análisis; en particular se empleará la técnica conocida como "análisis diferencial/estructural", una técnica que permite diferenciar la importancia relativa de la **composición sectorial** del PIB regional y de la **competitividad nacional de los sectores regionales** en la explicación de una dinámica económica de cada región que se muestra como mayor o como menor de la dinámica del país en su conjunto en un mismo período de tiempo.

Debe hacerse mención a una serie de limitaciones tanto de las cifras como del propio método de análisis, limitaciones en general bien conocidas por los especialistas. Las cifras se refieren a una desagregación de la cuenta del Producto por Sectores de Origen y la propia metodología de cálculo merece reparos; su desagregación por sectores de actividad económica regional es reducida y el análisis diferencial/estructural otorga un peso excesivo a la composición regional del PIB en el año inicial. Asimismo, el nivel de agregación de las cifras sólo permite hablar de las "tendencias pesadas", las cuales pueden ocultar y de hecho ocultan, "tendencias livianas" de cambio que son muy importantes para provincias o para ramas productivas. El método se ubica en el campo de la "estática comparativa" y por tanto opera sólo con los puntos inicial y final de una serie, ocultando los cambios a lo largo de ella. Aún así, este tipo de estudio permite al analista regional "finamente entrenado", descubrir derroteros para investigaciones más acuciosas.

Como se ha dicho, nos adentramos rápidamente en un mundo en el cual **la información y el conocimiento** se convierte en el factor clave del desarrollo. En el capitalismo, la organización clave era la **empresa**; en el postcapitalismo, la organización clave, todavía no del todo configurada, es la organización capaz de **procesar la información y generar conocimiento**. No está claro si tal papel lo cumplirá la universidad u otra forma organizacional. La apuesta en este sentido apunta más bien a relevar la importancia similar de varios "nodos" de la red de "inteligencia dispersa" que hoy

tipifica la estructura de la producción de conocimiento, sea a nivel nacional, sea a nivel regional.

De todos modos, es incuestionable la importancia, creciente por lo demás, del gobierno (regional y nacional en este caso) como "nodo" de dicha red, precisamente dentro de un modelo de política económica que apunta a un cambio radical en la forma de "hacer gobierno", privilegiando las modalidades indirectas de acción estatal (marcos regulatorios, equilibrios, información, etc.) por sobre el intervencionismo directo.

En otras oportunidades se ha llamado la atención precisamente a un nuevo papel de los gobiernos regionales que operan en marcos tipificados como **economías de mercado, abiertas y descentralizadas**. Se ha sostenido que el "reprocesamiento estructurado de la información" constituye una nueva tarea gubernamental, consistente en recoger la enorme y desordenada masa de información que circula "sobre" los agentes del desarrollo (empresarios, funcionarios, dirigentes sociales, investigadores, etc.) con el objeto de "ordenarla" en función de un proyecto colectivo (de desarrollo) y devolverla a los tomadores de decisiones, reduciendo así el nivel de incertidumbre, reduciendo también los costos de transacción y generando un conjunto de decisiones individuales más a tono con, precisamente, el proyecto colectivo de desarrollo que la propia comunidad se da a sí misma.

En este sentido, todos los gobiernos regionales en Chile, deberían estar trabajando en la interpretación fina de las cifras cuyo análisis en forma agregada se mostrará a continuación. Para posicionarse adecuadamente en el difícil escenario del Siglo XXI, todo tomador de decisión en cualquiera región, debe examinar **el futuro a partir del conocimiento del pasado**. Para cualquier inversionista potencial o para cualquier empresario real, conocer el comportamiento macroeconómico de largo plazo de la región y disponer de, a lo menos, varias hipótesis que expliquen cuán bien o cuán mal lo ha hecho la región, es absolutamente fundamental a la hora de tomar decisiones que conllevan riesgos.

Hecho este breve preámbulo, ya es posible comentar algunos hechos sobresalientes.

La primera gran conclusión que puede extraerse de las cifras es que **sólo las Regiones I, II, IV, y RM** (Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo y Metropolitana) muestran un crecimiento **mayor que el promedio del país** en el período de treinta años, 1960/1990. Esto se explica porque todas estas regiones **aumentaron su especialización en sectores de rápido crecimiento nacional** entre 1960 y 1990 (Pesca; Electricidad, Gas y Agua; Transporte y Comunicaciones; Comercio) y además, porque uno o varios de los sectores económicos de estas regiones se mostraron como **más competitivos** que iguales sectores de otras regiones. **Estructura intersectorial y**

**competitividad** son los conceptos claves del éxito de estas cuatro regiones.

La segunda gran conclusión es que las **Regiones V, VI, VIII, y IX**, (Valparaíso, O'Higgins, Biobío y Araucanía) son las regiones que muestran un **peor resultado relativo**. Todas ellas muestran un crecimiento menor que el promedio del país y en todos los casos ello se explica por la combinación de un **aumento de su especialización en sectores de lento crecimiento nacional**, y por la menor **competitividad** de esos sectores en relación a iguales sectores ubicados en otras regiones. Las Regiones de Valparaíso y del Biobío en vez de **atraer sectores modernos han atraído actividades tradicionales**. Hay que hacer notar que tanto la Región de Valparaíso como la Región del Biobío (V y VIII) son consideradas tradicionalmente como los **contramagnetos de la Región Metropolitana**.

La tercera gran conclusión es que las cinco regiones restantes (III, VII, y XI por un lado, (Atacama, Maule y Aysén) y X y XII, por otro, (Los Lagos y Magallanes), muestran resultados que responden a situaciones más complejas y diversificadas. Las **Regiones III, VII, y XI** anotan un crecimiento relativo **mayor que el promedio del país**. Ello resulta de combinar una temprana especialización en sectores de lento crecimiento nacional (se parecen entonces a las regiones V, VI, VIII y IX), pero que es más que compensada por una mayor **competitividad** de esos mismos sectores. Las **Regiones X y XII** han tenido un crecimiento relativo **menor que el promedio del país** por el hecho de que a pesar de haber partido con una especialización adecuada en sectores de rápido crecimiento (se parecen a las exitosas regiones del Norte), ello fue **contrareestado** por una **competitividad** sectorial menor que en otras regiones que generan el mismo tipo de producción. No resulta aventurado atribuir a la **distancia** y a los costos asociados, parte de la explicación.

La cuarta gran conclusión es que a partir de estos resultados, la geografía económica regional de Chile sugiere la aparición de algunos **racimos o agrupaciones (clusters)** supraregionales. Por ejemplo, la Región de Tarapacá y la de Antofagasta podrían constituir una región asociativa, al igual que la Región del Biobío y la de la Araucanía también podrían configurar una región asociativa, a la luz de las más modernas concepciones de desarrollo regional. Pueden imaginarse ventajas en este tipo de asociación, para ambas regiones (por ejemplo, la tradicional disputa entre Arica e Iquique tendería a diluirse en un espacio mayor y exitoso, en tanto que hay evidentes complementariedades de infraestructura y de otro tipo entre Biobío y la Araucanía que facilitarían posiblemente la transformación de un mismo modelo de crecimiento **lento a uno rápido**.

La quinta gran conclusión es que las **políticas de reconversión productiva y de fomento de la productividad** se encuentran en el cruce de la cuestión regional en Chile, en particular en relación

a la Región de Valparaíso y a la Región del Biobío. En este último caso, la reconversión se la ha erróneamente entendido como una cuestión ligada sólo a la minería del carbón; en verdad y de acuerdo al nivel de agregación de las cifras, se trata de un problema de **reconversión global de la Región**. Igual predicamento puede sostenerse en relación a la Región de Valparaíso. Las dos acciones de largo plazo más importantes para los gobiernos de ambas regiones están vinculadas a preguntas como:

a) **¿qué sectores o ramas dinámicas del futuro deben ser estimuladas a localizarse en la región?;**

b) **¿cómo mejorar ahora la productividad de las actuales actividades regionales?.** Como puede observarse, se trata de funciones completamente distintas de las funciones tradicionales de la gestión pública.

Los dos gráficos siguientes muestran, el primero, una síntesis de las situaciones regionales y el segundo, ejemplos de políticas que deberían ponerse en ejecución en algunas regiones.

#### RESUMEN DE SITUACIONES

<p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL CHILENO SEGUN COMPORTAMIENTO MACROECONOMICO RELATIVO DE LAS REGIONES 1960-1990</p>	<p>Aumento en productividad y competitividad nacional de sectores regionales</p>	<p>Retroceso en productividad y competitividad nacional de sectores regionales</p>
<p>Avance regional en la especialización en sectores dinámicos nacionales</p>	<p>REGIONES I, II, IV, RM  (Regiones dinámicas)</p>	<p>REGIONES  X, XII</p>
<p>Retroceso regional en la especialización en sectores dinámicos nacionales</p>	<p>REGIONES  III, VII, XI</p>	<p>REGIONES  V, VI, VIII, IX  (Regiones rezagadas)</p>

OBJETIVOS BASICOS DE POLITICAS REGIONALES  
SEGUN CIERTAS REGIONES

		PRODUCTIVIDAD GLOBAL
		Región LOS LAGOS Región MAGALLANES
RECONVERSION GLOBAL	Región ATACAMA Región MAULE Región AYSEN	Región VALPARAISO Región BIOBIO Región ARAUCANIA

En estas pocas observaciones sólo se ha rasguñado la rica información ahora disponible acerca del movimiento de las regiones chilenas. Las cifras muestran simultáneamente **constancias y mudanzas** en el escenario de las regiones chilenas. Son al mismo tiempo, el reflejo de lo que el Estado y el mercado han hecho o han dejado de hacer; reflejan los equilibrios y los desequilibrios entre estas dos grandes fuerzas: la fuerza de la **sociedad expresada unitariamente en su superestructura política** y la fuerza **atomizada de los agentes económicos**. Cuando las cifras se desglosan por periodos, se puede apreciar que los cambios más profundos en las estructuras económicas regionales han sido provocados por la **lógica de mercado**, tan expresiva a partir de 1973.

Sería insensato desconocer los grandes méritos del paradigma vigente de política económica y de la lógica de mercado como su principal instrumento. Pero preciso es reconocer al mismo tiempo que la lógica de mercado **no funciona con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad microeconómica que producen efectos sobre el territorio** de magnitud y direccionalidad siempre **discutibles desde un punto de vista social**. El Estado tiene la obligación irrenunciable de hacer explícito el escenario territorial socialmente deseable a fin de contrarrestar el puro resultado del mercado, más cerca de reproducir situaciones como la de Chiapas o la Santiago del Estero que ordenamientos acordes con el superior interés nacional.

Estos resultados deben ser muy tenidos en cuenta a la hora de hacer un balance acerca del posicionamiento de las regiones chilenas en la globalización. Puede anticiparse desde ya que la situación que se observa en relación a las Regiones del BíoBío y de Valparaíso no es nada de promisoría en tal sentido.

### **3. La modernización del estado como condición para un buen posicionamiento en un mundo globalizado**

Las duras condiciones de la competencia internacional, que es sólo una parte del fenómeno de la globalización, obligan a modernizar la gestión de los territorios organizados (regiones), entendiendo por "modernización" la transformación de la región en una **región inteligente**, capaz de entender su propio entorno, capaz de acumular un conocimiento científico sobre ella misma (su "interno"), capaz de interactuar con el entorno, capaz de anticipar el futuro mediante la misma construcción de él, capaz de aprender, capaz, en resumidas cuentas, de actuar en forma **consonante y no disonante** con la forma en que actúa el entorno regional (nacional e internacional).

Es difícil imaginar que el gobierno de una región en particular pudiese lograr el grado de modernización compatible con las necesidades de posicionamiento de su propia región, en tanto actúe por sí solo. Por ello es que puede sostenerse que la necesaria modernización de los gobiernos regionales hecha con el propósito de facilitar, nuevamente, un posicionamiento exitoso de sus propios territorios en el escenario internacional, requiere, como condición necesaria, la modernización del Estado, considerado este proceso desde un punto de vista territorial y regional.

En otro trabajo, Boisier (1995) ha desarrollado en profundidad este tema, configurando una "lista" de doce características que conformarían un Estado que es moderno, desde el punto de vista del funcionamiento del sistema regional.

### **UN ESTADO MODERNO DESDE EL PUNTO DE VISTA TERRITORIAL:**

- 1) comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial;
- 2) es "inteligente", es decir, descentralizado y organizado en red;
- 3) comprende la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio;
- 4) puede en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo;
- 5) a partir de ello, puede construir escenarios territoriales futuros;
- 6) con tal información, incorpora la territorialidad en el proyecto político nacional;
- 7) se reconoce a sí mismo como una institución desplegada en dos planos: el Estado nacional y un conjunto de cuasi-Estados regionales;
- 8) acepta la variedad y por tanto permite y estimula la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración;
- 9) incorpora en los cuasi-Estados regionales la velocidad y apoya la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural;
- 10) establece un marco regulatorio mínimo para facilitar la flexibilidad;
- 11) estimula en las estructuras de los cuasi-Estados regionales el surgimiento de la imaginación creativa y el despliegue de dos nuevas funciones (conducción política y animación social);
- 12) se reconoce como un Estado "territorial" y es capaz de hacer conducción territorial tanto como conducción política.

Para un lector familiarizado con la situación chilena resulta fácil apreciar cuán lejos se está de configurar un Estado "moderno" desde el punto de vista territorial, independientemente de los serios esfuerzos en marcha 2/.

---

2/ Exactamente al escribir estas páginas, la prensa chilena ha dado cuenta de una importante reunión del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, organizada para informar al Presidente de la República acerca de los avances en esta materia. El Presidente, por su parte, ha reafirmado dos cuestiones básicas del proyecto modernizador: mejorar la **eficiencia** del Estado (de la Administración Pública) de forma que ella, al prestar servicios al público, **no atente a la dignidad de las personas** y, avanzar en la **descentralización en la toma de decisiones** y en el manejo de los recursos. Véase reportaje del diario LA EPOCA, 19/7/95, Santiago de Chile.

Dos de los aspectos que más pueden entorpecer un adecuado posicionamiento de las regiones chilenas en el marco de la globalización radican, precisamente, en la **falta de maleabilidad** en relación a la estructura orgánica de los gobiernos regionales (un organigrama idéntico para las trece regiones, pasando por alto las enormes heterogeneidades entre ellas) y en la **falta de flexibilidad** en la configuración misma de las regiones, las que están definidas en número y en límites de forma autoritaria por un lado y al mismo tiempo, de una forma tan rígida, que se requiere jurídicamente y en forma exclusiva, de una iniciativa presidencial y de una ley de quórum calificado, para cualquier modificación. <sup>3/</sup>

#### 4. Oportunidades y desafíos para las regiones chilenas: ¿podrán aprovecharse las primeras y superar los segundos?

El regreso de Chile al mundo democrático, en 1990, ha estado acompañado de un éxito macroeconómico e internacional sin precedente en la historia del país.

Clasificada ahora como una de las diez "economías emergentes" del mundo, Chile ha puesto nitidamente en práctica el concepto cepaliano del "regionalismo abierto". Miembro de la APEC, se apronta a pasar a ser el cuarto socio del NAFTA, se hacen los arreglos para ingresar al MERCOSUR y recientemente la Unión Europea ha ofrecido una asociación privilegiada a Chile. Además, el país multiplica los acuerdos bilaterales de variados tipos con países de distintos continentes.

Desde el punto de vista de la economía interna, los resultados son muy positivos en términos de crecimiento, inversión extranjera, control de la inflación, empleo, exportaciones, balanza de pagos, etc. Como sucede en otras partes, el éxito crea sus propios demonios: capital "golondrina", "narcocapital", sobrevaluación de la moneda nacional, incluso, surgimiento de alguna xenofobia trasnochada en contra de inversiones chilenas en el exterior.

Socialmente hay que distinguir entre la "situación social" del país y las "condiciones de vida de la población". En tanto la primera se muestra sin grandes conflictos visibles (sin grandes disensos, pero también, sin grandes consensos), las condiciones de vida de la población acusan una distribución del ingreso extremadamente negativa. Según un último informe del Banco Mundial, los dos deciles superiores retienen un 60 % del ingreso, en tanto que los dos deciles inferiores capturan sólo cerca del 4 %. Sin

---

<sup>3/</sup> Hay que comparar esta situación con la que se tiene en Colombia, en donde la Constitución de 1991 (artículos 306 y 307) introduce los principios de **autogeneración regional**, de **flexibilidad** y de **gradualidad**.

embargo, debe reconocerse que las políticas y los programas sociales del gobierno están bien concebidas y muestran un grado apreciable de eficacia.

En resumen, el país enfrenta un escenario extremadamente favorable para acelerar su camino al desarrollo. La peculiar configuración geográfica del país ha generado una variedad de ecosistemas de Norte a Sur, dotando a casi todas las regiones de recursos naturales y de ventajas comparativas (estáticas) considerables que, en un contexto de intensa apertura externa, permite a muchas regiones realizar una "acumulación primaria" que debiera ser puesta al servicio de una complejización creciente de sus propias estructuras a fin de acoplarse a la cabeza del cometa de la globalización y no a la cola.

Hasta ahí las oportunidades.

Examinando las disparidades regionales y la competitividad territorial en la Comunidad Europea, J. R. Cuadrado (1994) anota las siguientes condiciones del **éxito competitivo** de varias regiones europeas, que necesariamente hay que reproducir acá:

- a) "Evidently some regions hold certain initial advantages location-wide...but in order to take advantage of them and be competitive, these regions decidedly must have an adequate, if not an advanced, communications infrastructure..."
- b) The urban system also plays an important role. A big, well-equipped city with a good image and a system of the right kind of complementary urban nuclei form an especially favourable foundation for development...
- c) The availability of human resources with a stable offer of qualified labour and a high educational base is a factor in wich all winner regions coincide...
- d) The presence of big business in regressive sectors has operated in almost every case to expel trade, while a predominance of small business in a variety of activities coincides as a positive factor...
- e) Another key is the region'accessibility...
- f) Availability of advanced producer services...
- g) The existence of a regional authority with autonomy from state authorities and a system of cooperation between the different authorities on the one hand, and, on the other, between authorities and civil institutions...

h) Lastly..., the relative attractiveness of a region in drawing in foreign investment or activating local investment also bears a relationship with a peaceful, cooperative social climate".

¿Cuántas de las trece regiones chilenas reúnen todos o algunos de los requisitos de éxito competitivo? La respuesta a esta pregunta --que por obvia no requiere ser elaborada-- es decepcionante.

Las cifras de la evolución del PIB regional comentadas más atrás, pero sobre todo, el **conocimiento** que se produce mediante su procesamiento, dan lugar a otras interrogantes no menos preocupantes. A comienzos de la década de los sesenta, las dos regiones (con excepción de la Región Metropolitana) más complejas, utilizando las categorías de E. Morín (1994) citadas anteriormente, eran la Región del Biobío y la Región de Valparaíso, precisamente las dos ubicadas en el peor de los mundos, después de treinta años: **perdiendo competitividad y productividad y perdiendo especialización en actividades dinámicas 4/**. O sea, en vez de aumentar el nivel de complejidad, que con toda seguridad acompaña a una mayor presencia regional de sectores dinámicos, se ha reducido la complejidad, a lo menos desde este punto de vista. En otras palabras, ambas regiones han perdido funcionalidad en relación a la globalización, **aún cuando su comercio internacional sea mayor o incluso creciente.**

A la inversa, no resulta extraño que la Región Metropolitana aparezca, en el mismo análisis, en lugar privilegiado en el casillero ganador. De hecho, esta región acumula la mayor cantidad de los factores que Cuadrado apunta como condicionantes del éxito competitivo y por ello no sorprenden en absoluto algunas de las conclusiones empíricas de un reciente estudio de C.de Mattos (1995) aunque difícilmente se puede concordar con sus conclusiones o inferencias más sustantivas, como por ejemplo, sostener que: "carece de toda viabilidad cualquier intento de configurar otra aglomeración de esta naturaleza". El error radica en visualizar la articulación región/nación/mundo (la globalización) sólo a través del prisma del tamaño, olvidando que la cuestión radica en la **complejidad** que permite usar una suerte de "variedad necesaria" para un adecuado acoplamiento.

Quizás sea oportuno rescatar el excelente trabajo de Vapñarsky (1969) sobre morfología de los sistemas urbanos nacionales (los arreglos conocidos como "rango-tamaño" y "primal") como resultante de los atributos sistémicos **cerramiento e interdependencia**. A la

---

4/ Es cierto que estos dos negativos procesos se han medido tomando como patrón de referencia al país en su conjunto. Si el patrón de referencia fuese el mundo, o sea, precisamente el escenario globalizado, el resultado sería todavía peor.

luz de las proposiciones de Vapñarsky, la situación y la dinámica de la ciudad de Santiago de Chile no debiera sorprender en absoluto, si Chile se considera un "sistema" de bajo cerramiento y baja interdependencia.

Por supuesto que la productividad de la mano de obra representa un importante factor de competitividad, sobre todo en condiciones de apreciación sistemática de la moneda nacional, como es el caso de Chile en lo que va corrido de la década de los noventa. Un trabajo muy reciente de Uribe-Echevarría (1995) muestra cifras indicativas de una **reducción de la productividad de la mano de obra en varias regiones, entre ellas, en la del Biobío y en la de Valparaíso**, para el período 1981/1989. Esto constituye un elemento adicional que entraba un adecuado posicionamiento global de dos de las regiones más importantes de Chile.

Todavía se puede agregar otra cuestión, que llega a ser muy preocupante con respecto al futuro global del país y por cierto, con respecto al tema de la inserción regional en la globalización. Esta cuestión se refiere al patrón sectorial y regional de la inversión en general y de la inversión privada internacional en particular.

De acuerdo a Silva (1994), el catastro de proyectos no estatales para el período 1992-1996 preparado por la Corporación de Bienes de Capital, indica que el 24.2 % de las intenciones de inversión se dirige al sector minería, el 20.0 % al sector de industria y servicios, el 16.5 % a energía y combustibles, en tanto que el 14.7 % está constituido por proyectos del sector telecomunicaciones y transportes, el 11.6 % por proyectos forestales y el 9.7 % por proyectos turísticos. En el mismo trabajo se señala que el ordenamiento regional de estos proyectos muestra a la Región de Magallanes concentrando el 15.4 %, la del Biobío el 11.6 %, la de Antofagasta el 10.3 %, la Metropolitana el 9.5 %, la de Tarapacá el 8.9 %, la de Atacama el 5.6 %, la de Coquimbo el 4.2 % y la de la Araucanía el 4.1 %. Se puede apreciar que la zona norte del país sigue mostrando muy buenas perspectivas de crecimiento ya que las cuatro primeras regiones concentran casi el 30 % de la inversión revelada por este catastro 5/.

Aumenta la preocupación en medios académicos y políticos acerca de una suerte de "fatalidad económica" de Chile, bien representada por las cifras anteriores y otras que podrían agregarse. Es tal el nivel de las ventajas comparativas estáticas del país en sectores como minería, silvicultura, pesca y fruticultura (más o menos en el mismo orden) que se hace muy difícil modificar la lógica elemental del capital transnacional,

---

5/ Esto es perfectamente congruente con los resultados a los que llegan Boisier y Lira (1995) en el trabajo El subdesarrollo comienza al Sur.

que, con toda razón dentro de tal lógica, fluye a Chile, no para desarrollar novedosas actividades industriales/manufactureras con tecnologías de punta, sino para aprovechar las condiciones ecosistémicas que generan las ventajas comentadas. 6/

Las cifras que entrega el Comité de Inversiones Extranjeras (Chile. *Inversión Extranjera en cifras, 1974-1993*, Santiago de Chile, Marzo de 1994) muestran, por ejemplo, la escasa capacidad relativa de las Regiones del Biobío y de Valparaíso en atraer inversión extranjera bajo la modalidad conocida como Decreto Ley 600. La Región de Valparaíso capturó en 1993 el 5 por mil del total y la del Biobío el 2.5 por ciento.

Si el país va a pasar efectivamente a lo que se ha denominado como la "segunda fase del modelo exportador", ello requerirá una acción deliberada del Estado para ayudar a crear ventajas comparativas dinámicas o competitivas.

Si las regiones, o al menos algunas de ellas, van a posicionarse en forma adecuada en la globalización, más allá por supuesto, de un posicionamiento meramente comercial, por conveniente que ello sea en el corto plazo, habrá que desarrollar esfuerzos cooperativos (sector público/sector privado) para incorporar **conocimiento**, inicialmente, a los mismos productos ahora exportados con poca incorporación de progreso técnico. 7/

Al estudiar la apertura y evolución exportadora de las industrias dinámicas y su relación con el territorio, un asunto central desde el punto de vista del tema acá discutido, Riffo, Silva y de Mattos (1995) llegan a conclusiones o a sugerencias como las siguientes:

"En cuanto a la territorialidad, debe destacarse que los sectores dinámicos de apertura mayor que el promedio, con una participación igual o mayor al 10 % de las ventas externas de este

---

6/ El día 18/7/95 los Senadores Sergio Bitar y Carlos Ominami, ingeniero y ex-Ministro de Minería (Gob. Allende) el primero y economista y ex-Ministro de Economía (Gob. de Aylwin) el segundo, ofrecieron una conferencia de prensa para llamar la atención precisamente sobre esta cuestión.

7/ Hay que remarcar que no se piensa en forma simplista, en que todas las regiones deban pasar de la producción de manzanas a la chips de silicona (aunque en el largo plazo ello puede ser una necesidad). Un quintal de trigo exportado para consumo es externa y formalmente idéntico a otro que contiene trigo manipulado genéticamente para ser utilizado como semilla. La diferencia en contenido de **conocimiento** entre uno y otro es abismal, tal como lo es entre dos lingotes de cobre, uno producido por termometalurgia tradicional y otro por lixiviación bacteriana.

grupo, se concentran claramente en la Región Metropolitana. Para tres de ellos (farmacéuticos y medicamentos, productos de cobre - 3722-y 3833), esta Región representa más del 80% de la ocupación y para cuatro de ellos (los anteriores más imprentas y editoriales- 3420) más del 80% del valor agregado. El más significativo de estos sectores en términos de ocupación es el 3420 que representa el 14% de la ocupación de los sectores dinámicos en 1992 y el 17% de esta misma categoría en la R.M.

Otras regiones en que se concentran estos sectores, de mayor apertura o participación en las ventas externas, son la V, VI, VII y puntualmente, la I; aunque para el conjunto de las dinámicas, la VIII Región tiene también alguna representatividad. Todas ellas muy lejos de la participación de la R.M., como se ha analizado en otras partes de este trabajo.

Puede concluirse que los sectores de mayor vinculación al mercado externo dentro de los de mayor dinamismo productivo, están más concentrados en la R.M., que el conjunto de las actividades dinámicas..."

Una cuestión adicional que agrega preocupaciones en este campo es observar la escasa iniciativa que las regiones (incluyendo bajo esta denominación tanto a sus órganos de gobierno y administración como a las organizaciones de la sociedad civil, latamente considerada) muestran con respecto a la cuestión de la **competitividad regional**. Esto marca un agudo contraste, por ejemplo, con la situación colombiana, país en el cual el gobierno ha establecido la Consejería Presidencial para el Desarrollo y la Competitividad, con un órgano colegiado, el Consejo Nacional y con los correspondientes organismos regionales. Más aún, ha sido una iniciativa regional (en particular, del Departamento del Valle del Cauca) iniciar estudios sistemáticos en esta materia, contratando para ello la asesoría de MONITOR, la consultora de M. Porter. Puede agregarse que estas iniciativas se han originado en la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FDI), una institución imbricada en la Cámara de Comercio de Cali, (Millán; 1994).

Nada de esto parece acontecer en Chile, a pesar de que en algunas regiones existen las organizaciones empresariales que ya hubiesen podido tomar en sus manos este tipo de iniciativas. Sin perjuicio de la validez genérica de la afirmación precedente, hay que rescatar algunos pronunciamientos estratégicos recientes, por ejemplo, en la Región de Valparaíso y con menos fuerza, en la del Biobío.

La Estrategia Regional de Desarrollo (1995) de la Región de Valparaíso, al analizar las fortalezas y debilidades regionales apunta como la primera de las debilidades de "alta relevancia", la **baja internacionalización de la economía regional y escasa inversión extranjera** (pág.50), en tanto que la propuesta preliminar

(1994) de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región del Biobío define a la política de fomento de exportaciones como uno de los lineamientos globales de la estrategia para lograr el crecimiento económico y empleo permanente (pág.43).

La misma diferencia que existe entre un enchufe eléctrico de tres bornes y un "port" de computador de más de veinte conexiones, es la que hay entre la inserción internacional del Siglo XX y la del Siglo XXI. No es que esta última sea más "complicada", la cuestión es que es más compleja.

### Bibliografía

- Benko G. y A. Lipietz (1992)** Les regions qui gagnent, PUF, París.
- Boisier S. (1992)** "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas" en Estudios Sociales # 72, C.P.U. Santiago de Chile.
- Boisier S. (1994)** "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales" en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. II, # 102, M.A.P, Madrid.
- Boisier S. (1995)** "La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones" en Estudios Sociales # 85, C.P.U., Santiago de Chile.
- Boisier S. y L. Lira (1995)** El subdesarrollo comienza al Sur, ILPES/DPPR, Doc.95/12, Serie Investigación, Santiago de Chile.
- Cable V. (1995)** "What Future for the State?", Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Spring 1995.
- Cuadrado Roura J. R. (1994)** "Regional Disparities and Territorial Competition in the EC", en J.R.Cuadrado, P.Nijkamp y P. Salvá (eds.) Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks, Avebury, Gran Bretaña.
- Comité de Inversiones Extranjeras de Chile (1994)** Chile. Inversión Extranjera en Cifras, 1974-1993, Santiago de Chile.
- Daher A. (1994)** "Competencia: regiones ganadoras y perdedoras en Chile", Revista de Estudios Urbano Regionales, EURE, I.E.U., Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- de Mattos C. (1995)** Santiago de Chile 1975-1995, ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- Millán F. (1994)** Competitividad internacional de regiones, ILPES/DPPR, Doc. 94/22, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- Morín E. (1994)** Introducción al pensamiento complejo, GEDISA Editorial, Barcelona, España.
- Müller G. (1995)** O Desenvolvimento Regional-Local e os Sistemas Produtivos no Contexto da Globalização, Descentralização e Competitividade, Proposta de Pesquisa, DPR/IGCE-UNESP, Río Claro, Sao Paulo, Brasil.
- Osborne D. y T. Gaebler (1994)** Reinventando o Governo, MHC, Comunicação, Brasilia.
- Región de Valparaíso/ Gobierno Regional (1995)** Estrategia Regional de Desarrollo, Valparaíso, Chile.
- Región del Biobío/Intendencia Regional (1994)** Estrategia Regional de Desarrollo. Versión Preliminar, Concepción, Chile.

- Riffo L., V. Silva y C. de Mattos (1995) Las tendencias locacionales de la industria en el marco de los procesos de reestructuración y globalización en Chile, Documento presentado al Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración Productiva, IEU, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, julio de 1995.
- Silva I. (1994) Inversión y crecimiento regional en Chile 1970-1990, ILPES, Dirección de Proyectos y programación de Inversiones, Santiago de Chile.
- Uribe-Echevarría F. (1995) Reestructuración económica y desigualdades inter-regionales en Chile, documento presentado al Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, IEU, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, julio de 1995.
- Vapñarsky C. (1969) "On Rank-Size Distribution of Cities: An Ecological Approach", Economic Development and Cultural Change, vol. 17, # 4, Chicago.