



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

ILPES

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

EL SUBDESARROLLO COMIENZA AL SUR */

Sergio Boisier
Luis Lira

Documento 95/12

Serie Investigación

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.154
13 de Febrero de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

EL SUBDESARROLLO COMIENZA AL SUR */

Sergio Boisier
Luis Lira

Documento 95/12

Serie Investigación

*/ Este trabajo fue realizado por Sergio Boisier, Director y Luis Lira Investigador de la Dirección 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 de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

EL SUBDESARROLLO COMIENZA AL SUR

Es un dicho conocido en el medio profesional internacional y sobre todo, europeo, el que siempre "el subdesarrollo comienza al Sur de donde estamos nosotros". Tal vez en Chile habría que adoptar igual predicamento si se analiza, **desde Santiago**, la situación de crecimiento económico de las regiones chilenas en el largo plazo.

Recientemente se ha dado a conocer a la opinión pública la publicación conjunta Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) y CIEPLAN titulada **EVOLUCION DEL PRODUCTO POR REGIONES 1960-1992**, que contiene la serie homogeneizada del Producto Interno Bruto Regional (sectorializado) para el período indicado, y que reemplaza a las diversas series no empalmadas conocidas hasta ahora.

Pocos países en el mundo cuentan con una información de esta naturaleza para un período tan extenso, información que posibilita múltiples análisis para descubrir las **tendencias pesadas o estructurales del ordenamiento territorial de Chile**.

La cantidad de cifras ahora 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 region 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.

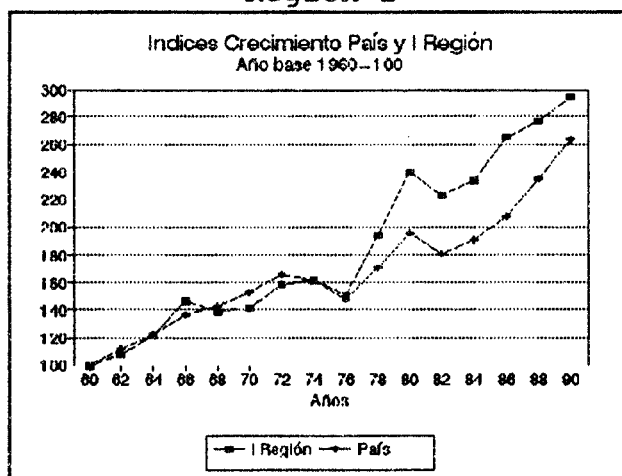
En otras oportunidades se ha llamado la atención precisamente a un nuevo papel de los gobiernos regionales que operan en marcos tipificados como **economías de mercado, abiertas y descentralizadas**. Se ha sostenido que el "reprocesamiento estructurado de la información" constituye una nueva tarea gubernamental, 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 que en forma agregada se mostrarán 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.

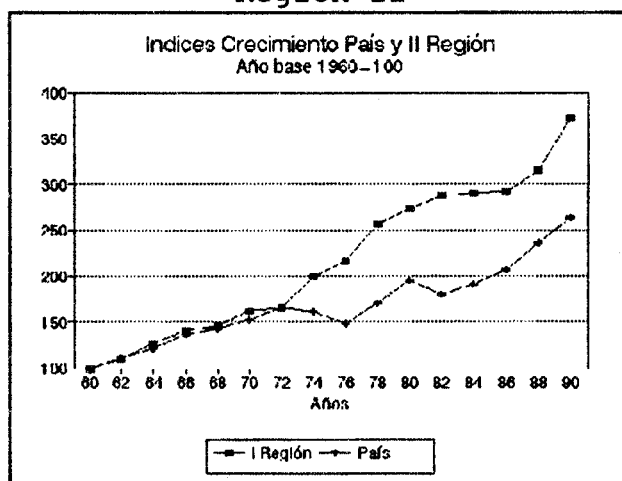
Hecho este breve preámbulo, ya es posible comentar algunos hechos sobresalientes.

La primera gran conclusión que puede extraerse de las cifras es que **sólo las Regiones I, II, IV, y RM** 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.

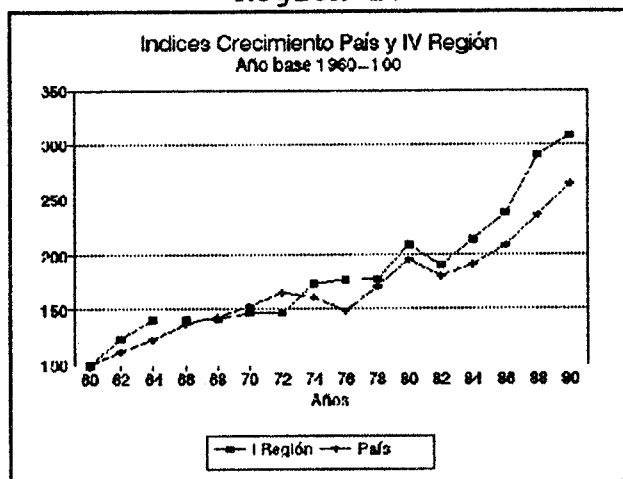
Región I



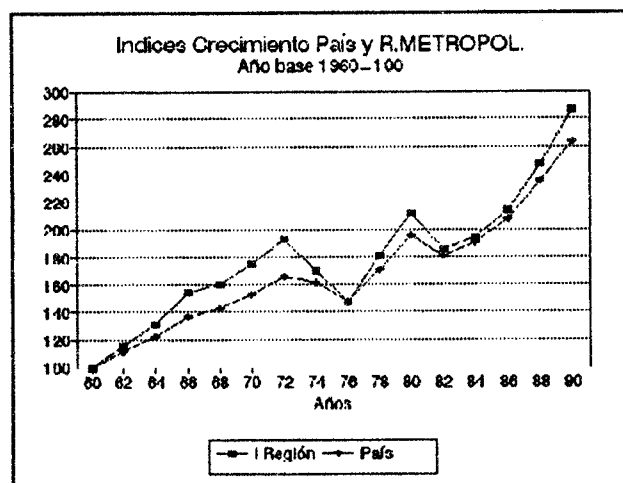
Región II



Región IV

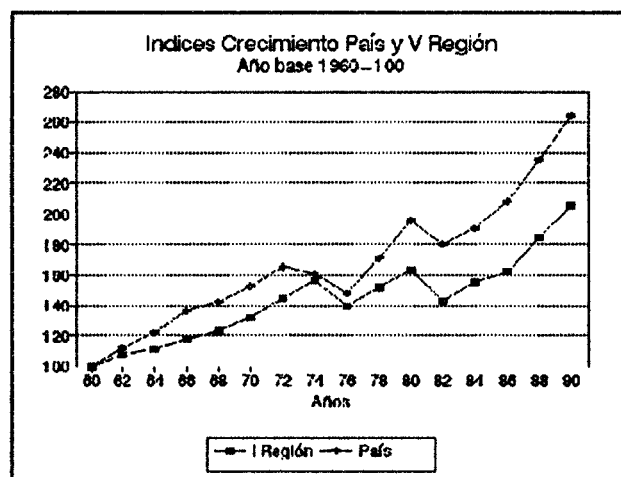


Region Metropolitana

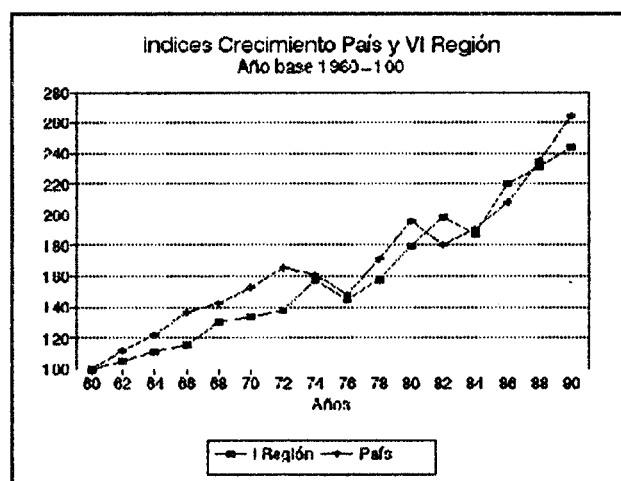


La segunda gran conclusión es que las Regiones V, VI, VIII, y IX, son las regiones que muestran un peor resultado relativo. Todas ellas muestran un crecimiento menor que el promedio del país y en todos los casos ello se explica por la combinación de un aumento de su especialización en sectores de lento 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.

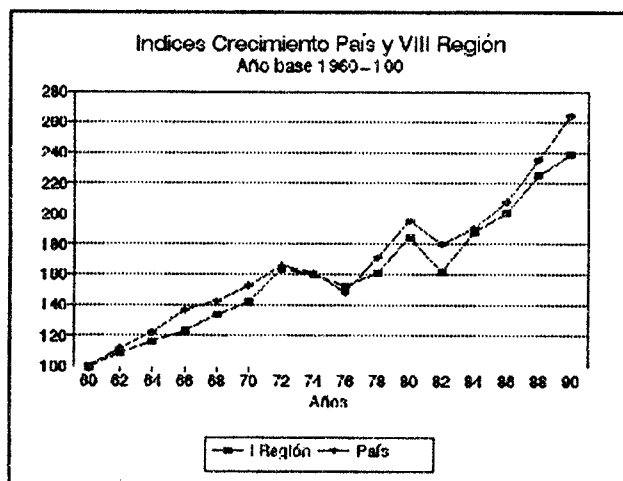
Región V



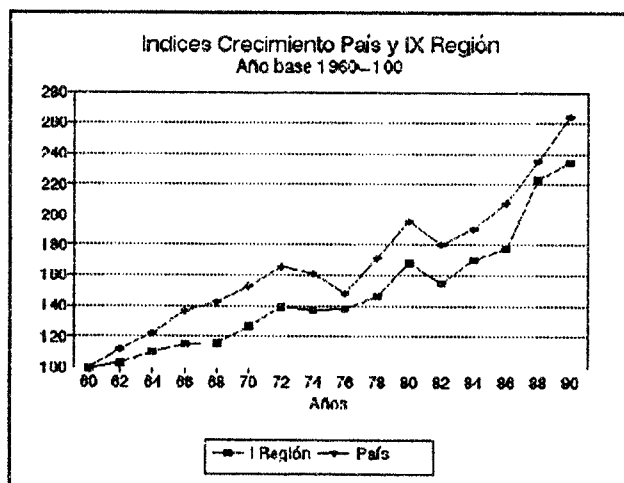
Región VI



Región VIII



Región IX



La tercera gran conclusión es que las cinco regiones restantes (III, VII, y XI por un lado, y X y XII, por otro) 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 fué contrarrestado 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 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: 1) **¿qué sectores o ramas dinámicas del futuro deben ser estimuladas a localizarse en la región?;** 2) **¿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

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

**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

Este es precisamente el tipo de información que un Ministerio como el de Planificación y Cooperación **debería entregar al resto del aparato público** (Ministerio de Economía en particular) puesto que las acciones concretas de gobierno no radican en un Ministerio "reflexivo" sino en los que disponen de los instrumentos pertinentes.

En estas pocas páginas 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 períodos, 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 contrarestar el puro resultado del mercado, más cerca de reproducir entre nosotros situaciones como la de Chiapas o la Santiago del Estero que ordenamientos acordes con el superior interés nacional.

En conclusión, el observador de los cambios estructurales del sistema regional y el analista de la dinámica macroeconómica de ese mismo sistema regional, personeros habitualmente localizados en Santiago, bien pueden concluir que, efectivamente, **¡el subdesarrollo comienza al Sur (de Santiago)!**