



HAL
open science

Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales

Anne-Laure Amilhat Szary

► **To cite this version:**

Anne-Laure Amilhat Szary. Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales. EURE (Santiago) - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 1997, 23 (70), pp.59-79. halshs-01577288

HAL Id: halshs-01577288

<https://shs.hal.science/halshs-01577288>

Submitted on 25 Aug 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales

Anne-Laure Szary*

Abstract

The author discusses the regional policies implemented in Chile since the 1960's, emphasizing the practices of the last governments, where an important process of transition has occurred in regional matters (Aylwin, 1990-1994; Frei, 1994-).

The analysis is centered on political and economical dimensions, allowing the author to propose a new definition on the functioning of the region in Chile, in the frame of globalization processes, introducing a critical question on the traditional territorial equilibrium which is practiced today.

Introducción

Después de 1990, los que regresan a Chile, de vuelta del exilio o como turistas, tienen la impresión de no reconocer el país de lo tanto que ha cambiado desde 1973. ¿En qué ha consistido este cambio? ¿Por qué parece tan brutal?

Las transformaciones territoriales de Chile están a la medida de los éxitos macroeconómicos que ha conocido el país bajo la Dictadura –y de su contrapeso social–. Ellas son el resultado de la conjunción, durante la veintena de años transcurridos después de la toma del poder por parte de los militares, de una gestión regional renovada y

de la aplicación local de principios económicos neoliberales. Gran parte de los cambios observados resulta en efecto de la aplicación de nuevas reglas económicas, que dejan a cada parte del país libre de valorizar sus “ventajas comparativas” en los mercados mundiales. Esta orientación está acompañada de una voluntad de retiro y de reducción del compromiso del Estado (desconcentraciones administrativas y privatización de ciertos atributos del Estado). Además, la naturaleza autoritaria del régimen lo ha conducido a no perder de vista el cuidado del dominio del territorio y de las perspectivas geoestratégicas. De lo que resulta entonces que durante este período el problema regional ha estado constantemente a la orden del día, aun cuando *a priori* la elección de una economía neoliberal estaba en contradicción con la idea de la intervención del Estado en la organización del territorio. Tal es el punto de partida que permite comprender el funcionamiento regional que ha heredado el Chile de la transición.

En 1990, Chile tiene el desafío de reorganizar la democracia, desde las grandes consultas electorales nacionales hasta el nivel local. Veremos cómo el gobierno de P. Aylwin ha sabido reapropiarse de las estructuras del gobierno regional, implementadas por los militares y los problemas que estos procesos han implicado. Aunque la herramienta legislativa implementada al momento de la transición sea incompleta, en los debates actuales sobre la regionalización es el discurso sobre los éxitos económicos regionales

* Candidata a Doctor, GRAL-IPEALT

En primer año de tesis de geografía: investigación sobre los impactos territoriales del neoliberalismo en el Norte Grande chileno, bajo la dirección de Claude Bataillon y de Philippe Grenier.

el que continúa primando sobre este aspecto político. Al respecto, las diferentes regiones han conocido evoluciones muy contrastadas, hasta el punto que se ha hecho corriente utilizar los vocablos de regiones “ganadoras” y “perdedoras”. Pero si las regiones “ganadoras” parecen por el momento no preocuparse de una reflexión sobre los resultados de la transición política regional, ésta se impone a las regiones “perdedoras”. La descentralización por la economía (gracias a la relación directa de las regiones con la economía mundial) parece incompleta y el nuevo estado de cosas territorial chileno es todavía frágil. Las promesas del presidente Frei en materia regional tendrán sin duda dificultades para ser mantenidas.

I. Reforma y discursos descentralizadores en Chile: continuidades y rupturas

2.1. El territorio, preocupación constante: ¿para acondicionarlo o para controlarlo?

La preocupación del acondicionamiento del territorio se hace sistemática en Chile desde los años 60 (formación de un organismo encargado de planificación espacial dotado de antenas regionales, ODEPLAN) (1). Responde principalmente a los problemas ocasionados por la excesiva concentración de hombres y de medios de producción alrededor de la capital, mientras que Santiago es igualmente favorecido por la centralización administrativa del país. Da lugar a un nuevo mapa de las *regiones* chilenas, nacidas del reagrupamiento de *provincias* preexistentes, sin modificaciones significativas de sus rasgos administrativos. Pero sobre todo, la política escogida para corregir los desequilibrios se apoya en las reflexiones planificadoras vigentes en Europa en esta época, y en particular en la teoría de los polos de desarrollo. Esta se traduce en la elaboración de una trama estratégica constituida por dos subsistemas (2) que debe permitir coordinar los esfuerzos en todo el país (ver mapa, anexo N° 1).

Sin embargo, durante este período de crecimiento, las necesidades urbanas acaparan el presupuesto del Estado, que consagra aproximadamen-

te un tercio de los gastos generales para el mejoramiento del urbanismo, de los transportes, de las viviendas y de los equipamientos. Esto viene a acentuar todavía más la distancia entre Santiago y la provincia, puesto que lo esencial de los gastos decididos en este sentido favorecen a la capital, que concentraba ya una gran parte de la población urbana chilena. Si el balance de esta década hace aparecer la participación creciente del Estado en la organización del espacio, percibimos que ésta no está realmente hecha con vistas a corregir los desequilibrios patentes, sino más bien porque esta nueva política le ha permitido reforzar su control sobre los recursos naturales de Chile.

A partir de 1973, las opciones neoliberales del gobierno militar parecen en un primer tiempo alejarse de estas preocupaciones descentralizadoras y reequilibrantes, pero sólo para recuperarlas finalmente, con el fin de alivianar las cargas del Estado. Esta pasa por numerosas privatizaciones, acompañadas de un movimiento general de desconcentración.

Paralelamente a esta política gubernamental, es importante notar que a pesar de todo, el pensamiento sobre la planificación territorial se prosigue durante toda la duración del régimen militar, en particular, gracias a la CEPAL (3), organismo que depende de las Naciones Unidas y cuya sede está en Santiago (Sergio Boissier es de aquellos que están en el corazón de este centro de reflexión y de formación en planificación). El Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Católica de Chile constituye el segundo polo de este dispositivo, con profesores-investigadores como Carlos de Mattos y Antonio Daher. De este modo, una importante producción de discursos sobre la región y de análisis de los cambios observados acompañan las reformas (4). No podemos, sin embargo establecer ciertas interacciones entre las dos dinámicas pues la producción científica está destinada a estudiar los impactos espaciales del boom económico, sin comprometerse en los modos de gestión regional que conciernen directamente al gobierno

Si toda la planificación parecía *a priori* imposible dentro de una óptica neoliberal, la naturaleza autoritaria del régimen de Pinochet va a llevar a su gobierno a mantener con el territorio relaciones de control y de mantenimiento del orden. Es en este sentido que es decretada en 1975 la gran

reforma de las regiones (y de los municipios) que modifica su status definido hasta entonces por la Constitución de 1925: de simples engranajes de planificación, las regiones adquieren el rango de verdaderas entidades administrativas. Instaurando trece regiones dotadas de un fondo de financiamiento (el *Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, FNDR), 55 provincias, 328 comunas, la CONARA (5) ha podido dar la impresión de diseñar un nuevo mapa del país, pero en realidad no hacía más que retomar los contornos definidos en el momento de la anterior reforma (ver mapa, anexo N° 2).

Esta reforma concede nuevos poderes a las autoridades locales, pero todos los responsables regionales y municipales son nombrados por el poder central: el esfuerzo de la descentralización de la década anterior ha sido repensado bajo la forma de una desconcentración con criterios de seguridad que permite a los militares controlar el país más de cerca. Es sin embargo esta herramienta de administración regional la que va a constituir al momento de la transición democrática de 1989-1990 la base de trabajo del nuevo gobierno.

1.2. La transición electoral: renovación democrática y financiamiento de las regiones

El gobierno de Aylwin hereda entonces las estructuras territoriales de la dictadura bajo la forma de un problema no resuelto: la regionalización que ha sido impuesta por el gobierno militar no respondía a una demanda social visible. ¿Cómo hacer coincidir esta herencia administrativa con la voluntad popular? Se trata de restablecer lo más rápido posible el juego democrático en la designación de los representantes locales, lo que pasa por el restablecimiento de la designación democrática de las autoridades regionales, provinciales y municipales, así como por la implementación de mejores modos de financiamiento de las regiones. Este doble esfuerzo ha estado finalmente dissociado por las dos primeras administraciones de transición, pues el presidente Aylwin había querido asegurar el funcionamiento institucional, y E. Frei ha hecho del tema económico su objetivo principal.

A partir de la reforma de la Constitución en noviembre de 1991, los alcaldes pueden en lo su-

cesivo ser elegidos, y las primeras elecciones municipales se realizan el 28 de julio de 1992 (6). En cambio, los intendentes (autoridad regional superior) son siempre designados por un poder político sometido a las leyes de la alternancia. La democracia puede de este modo volver a ser investida poco a poco en los niveles locales, y la importancia del desafío es fuertemente percibida en las regiones, donde el nuevo juego político deja ver posibles recomposiciones de las elites. Pero la reestructuración queda incompleta, pues finalmente es bien poca la democracia directa que ha sido restablecida en la administración regional y local chilena: el presidente gobierna, los responsables locales administran (ver el cuadro que recapitula este funcionamiento, anexo N° 4).

En efecto, si la reforma municipal es aprobada rápidamente, la ley sobre el gobierno y la administración regional (Ley N° 19.175) no puede ser votada más que a principios de 1993 (7), a fines entonces del mandato del presidente Aylwin. Esta estipula que los únicos órganos de participación social popular (sin mediación política) serán los consejos económicos y sociales, provinciales (8) y los consejos comunales (9); los miembros de los consejos regionales serán en lo sucesivo elegidos, pero únicamente por los concejales municipales y no por voto popular. El gobierno, que quiere culminar la herramienta legislativa, acelera la aprobación de medidas territoriales complementarias (10), de suerte que a fines de 1993 la administración chilena pueda estar dotada de un nuevo sistema institucional. Su advenimiento marca el fin de la primera administración de transición.

A pesar de estas leyes, los poderes de los gobiernos regionales siguen siendo limitados y no pueden intervenir en el campo legislativo (ni siquiera para establecer sus propios reglamentos internos). Las regiones son gobernadas por el intendente, asistido por un consejo regional y sobre todo por secretarías ministeriales regionales (los SEREMI). Pero estos últimos se encuentran bajo una doble dependencia que obstaculiza su campo de acción: a la del intendente hay que agregar la del ministerio al cual están ligados. Entre ellos, el representante del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN creado en 1990) (11), se ve dotado de un rol particular de consejo, pero sin los poderes que deberían acompañarlo. Por otra parte, no es de este Mi-

nisterio que depende el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), sino del de Interior, ¡ministerio que por su parte no está desconcentrado!

Esta nueva estructura implica riesgos de mal funcionamiento, especialmente el de la formación de una nueva oligarquía local, que puede implicar la tecnocratización de las responsabilidades regionales que no están pues sometidas a la validación popular por medio del voto. El funcionamiento regional tal como está definido por el corpus de leyes implementadas por el primer gobierno de transición ha quedado inserto de manera incompleta en el juego democrático. Sin embargo, la administración Frei no hace de este trabajo legislativo su objeto principal (12), prefiriendo concentrar sus esfuerzos en el modo de financiamiento del desarrollo de las regiones.

La implementación del FNDR (13) ha sido contemporánea a la reforma de 1975. Sin embargo durante la dictadura, este fondo no recibió jamás la integridad de las sumas previstas por la ley. Desde 1990, los gobiernos democráticos se han esforzado lo mejor posible para darle los medios para cumplir su misión. El FNDR funciona como un fondo de compensación territorial, que da prioridad a las localidades intermedias y rurales, a fin de actuar para el mejoramiento de las infraestructuras de salud, educación, de electrificación en medios rurales, de redes de agua potable y alcantarillado, así como el mantenimiento de la red vial urbana y regional. De esta forma, entre 1990 y 1993, ha participado en el financiamiento de más de 5.000 proyectos por un monto de alrededor de 400 millones de dólares (crecimiento del 50% en términos reales), utilizando más del 95% de los recursos asignados por la ley de presupuesto anual, contra el 62% en promedio, entre 1976 y 1989. A este esfuerzo se ha añadido un nuevo aporte financiero para el FNDR: desde 1992, el 70% de los impuestos sobre las concesiones mineras le son asignados.

Es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo quien administra el FNDR, su principal instrumento presupuestario, así como el ISAR (14), segunda fuente de financiamiento de las regiones. En los dos casos, las demandas locales son evaluadas en Santiago por una comisión que decide el destino y el monto de las atribuciones. Los presupuestos FNDR son decididos

en función de las regiones, mientras que los fondos ISAR son sectoriales: provienen de diferentes ministerios y son distribuidos por rama de actividades, en los dominios complementarios de aquellos que pueden aspirar a la ayuda del FNDR (15). En total, la suma de los presupuestos FNDR e ISAR ha sido tres veces mayor en 1994 que en 1990 (16), señal de la importancia que el nuevo régimen quiere conceder a la descentralización.

Para facilitar el funcionamiento de las regiones chilenas sin afectar demasiado el presupuesto del Estado, los militares habían apelado en 1985 a préstamos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), y este tipo de préstamo todavía es utilizado. Posibilidades de cofinanciamiento por el FNDR-BID y los fondos sectoriales van a ser implementados a partir de 1996 con el objetivo de acelerar la cooperación intersectorial. Desde ya, un nuevo modo de financiamiento funciona a partir de 1995, de suerte que los fondos así distribuidos son enteramente administrados por las regiones, sin pasar por el nivel central, ni por las oficinas del BID (salvo para proyectos de financiamiento superiores o iguales a tres millones de dólares) (17). Este nuevo préstamo tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida de los más desposeídos en las 71 comunas más pobres del país, en el marco del *Plan Especial de Superación de la Pobreza*, uno de los grandes proyectos de E. Frei.

En su intervención ante al Congreso el 21 de mayo de 1994, el presidente Frei había proclamado su voluntad de redoblar la importancia de las regiones en las decisiones locales de inversión realizadas por el sector público (excluidas las empresas públicas) de aquí al fin de su mandato. En el momento en que se expresaba, sólo el 21% de las inversiones públicas (o sea 300 millones de dólares) estaban realmente en las manos de las instancias regionales. Para cumplir esta promesa, esta tasa debía pasar al 42% antes del año 2.000 (o sea mil millones de dólares, si las condiciones actuales de crecimiento se mantienen). Ahora bien, esta cifra no había aumentado más que un punto (22%) en 1995 y las estimaciones para 1996 eran de 23,5% (18). A estos malos resultados se agrega el hecho de que a mediados de noviembre de 1995, sólo la mitad de los recursos del FNDR habían sido utilizados. Las críticas se han disparado, a pesar de la seguridad garantizada por los intendentes de que la integridad de las sumas disponibles

serían asignadas antes del fin del año civil (ver anexo N° 6).

Esta aclaración sobre el funcionamiento financiero de las regiones chilenas hace de alguna forma contrapeso a un balance legislativo relativamente satisfactorio. Estas debilidades se explican tal vez porque en Chile el devenir regional parece, hoy día todavía y a pesar del retorno a un funcionamiento democrático, totalmente ligado a la fuerza económica de cada entidad territorial. Ahora bien, las diferencias entre las diversas partes del país parecen ahondarse desde 1973.

II. “Regiones perdedoras, regiones ganadoras”: el territorio sometido a las fuerzas del mercado

2.1. Freno a la política de sustitución de importaciones y crisis de las regiones industriales

Desde los años treinta, Chile se distinguía en América Latina por un nivel relativamente elevado de industrialización. Esta política de sustitución de importaciones era apoyada por el Estado, a través de la empresa CORFO (19), organismo público fundado en 1939 y destinado en su origen a crear infraestructuras productivas (electricidad, petróleo, acero). Su rol fue enseguida extendido al financiamiento y a la gestión de otros sectores de la economía nacional.

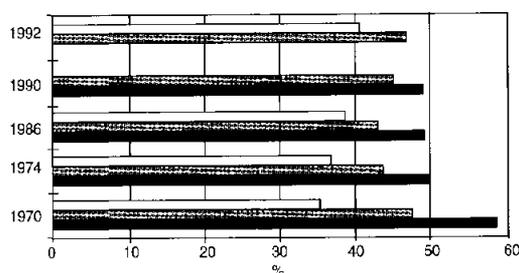
A partir de 1973, la desregulación permitida por la legislación liberal pone de nuevo el acento, como antes de la crisis de 1929, en las exportaciones (20) con todas las consecuencias que este modelo de crecimiento implica para la infraestructura industrial chilena. Este cuestionamiento de la estructura productiva del país va a conducir a brutales reclasificaciones de los territorios. Estas son tanto más sensibles en las regiones donde la industria se había desarrollado gracias a medidas de incentivo, como por ejemplo en Arica, ciudad fronteriza al norte del país. Su situación conferiría a la ciudad (21) un rol geoestratégico que los diferentes gobiernos habían, a partir de los años 50, intentado acompañar de un peso económico de envergadura comparable. Esta voluntad está en el origen de una serie de medidas de

excepción que hacían de Arica un puerto franco, y luego un polo de crecimiento regional dotado de franquicias industriales destinadas a favorecer las industrias de montaje. A fines de los años 60, Arica se convierte en un centro industrial importante en Chile: los automóviles de la General Motors para el mercado de Santiago son ensamblados allí, y hay otras numerosas fábricas automotrices, electrónicas, textiles y químicas. La interrupción brutal de estos privilegios en 1974 provoca una profunda crisis, de la cual la ciudad nunca se ha recuperado ... Al punto que en 1995, el gobierno le otorgó un nuevo estatuto de excepción (*Ley de Arica*), conjunto de disposiciones destinadas a intentar sostener el desarrollo de esta zona, ¡que no parece formar parte del “Chile ganador”!

Podemos decir de forma general que el cambio de orientación económica provoca la crisis de las regiones industriales chilenas, en aquellas que frecuentemente habían sido distinguidas como polos de desarrollo, como Concepción por ejemplo. Es así que la posición de la Región Metropolitana, corazón industrial del país, parece bien desestabilizada por esta inversión de las tendencias. Sin embargo, a pesar de sus dificultades económicas, la capital conserva un rol clave en la organización del país y el modelo centro/periferia no se cuestiona, lo que se lee sobre este gráfico:

Gráfico 1

PARTICIPACION DE LA REGION METROPOLITANA EN LA EVOLUCION DE CHILE DE 1970 A 1992 (en %)



- Participación de la población (%)
- ▨ Participación del PIB Nacional (%)
- Participación del sector manufacturero (%)

(Cifras INE, Ministerio del Interior, SUBDERE)

Vemos la difícil situación de la región de Santiago durante los primeros años de política económica liberal, pero ésta casi ha reencontrado su peso en el PIB hoy en día. La crisis es más duradera en la región vecina de Valparaíso, que igualmente es parte del Chile central sin beneficiarse de las ventajas de la capital. Su industria ha sufrido mucho: ésta representaba cerca del 40% del producto regional en 1972, 30% en 1980 y 20% en 1990. En cambio, en Santiago, después de una baja (27% en 1972), la parte del sector manufacturero se ha estabilizado alrededor del 20-22% del producto regional desde 1975, y la región ha podido sobre todo profundizar sus actividades de servicios, sacando partido de su rol de capital. La participación de la población de la Región Metropolitana no ha cesado de aumentar, en cifras absolutas y relativas (22). Esta constatación da la medida de los límites a aportar al proceso de descentralización en Chile y viene a relativizar los éxitos regionales.

Los cambios de tendencia observados en los años 70 encuentran sus prolongaciones hoy día, del hecho de la naturaleza del crecimiento en Chile, del que Octavio Suárez (1993) ha demostrado que era fundamentalmente "desindustrializante". En efecto, el modelo escogido, basado en las exportaciones del sector primario, no permite las inversiones necesarias para el desarrollo de un sector industrial nacional. Estos éxitos macroeconómicos de Chile han sido posibles por el flujo de inversiones extranjeras. Si admitimos que estas modalidades pueden prolongarse, el examen de la repartición actual de los capitales extranjeros en Chile puede permitir prever las perspectivas de crecimiento. El siguiente cuadro muestra la continuidad, e incluso la acentuación de esta preponderancia del sector primario. Esto limita las alternativas de Chile a la sola búsqueda de la diversificación de sus exportaciones de materias primas y/o de productos agrícolas.

Los efectos sociales de esta repartición de las inversiones son conocidos: las minas y la agricultura, principales representantes del sector primario chileno, inducen pocos empleos (empleaban un porcentaje de población activa más débil en 1992 que en 1993), y han participado pues en el ahondamiento de la fractura social en Chile. Las consecuencias territoriales de este modelo son dobles: las regiones industriales tradicionales, como hemos visto, se han sumergido en la crisis, y las regiones consagradas a la exporta-

Cuadro 1

**REPARTICION SECTORIAL DEL STOCK
DE INVERSION EXTRANJERA (%):
COMPARACION CHILE - MEXICO**

| | Año | Primario | Secundario | Terciario | Total |
|--------|------|----------|------------|-----------|-------|
| Chile | 1980 | 41,2 | 25,3 | 33,5 | 100 |
| Chile | 1990 | 50,6 | 19,8 | 29,6 | 100 |
| México | 1980 | 5,1 | 77,5 | 17,4 | 100 |
| México | 1990 | 1,9 | 62,3 | 33,8 | 100 |

Fuente: CEPAL-CET, sacado de Suárez (1993)

ción de productos del sector primario han visto matizada su suerte en función de sus éxitos en los mercados mundiales.

2.2. Diversificación de las exportaciones y éxitos regionales

Numerosos estudios han sido hechos sobre la evolución de la composición del producto interno bruto, cifras que ilustran a la vez las nuevas orientaciones económicas de Chile y permiten localizarlas, con el fin de definir las especificidades regionales. El estudio de la regionalización del PIB y de las exportaciones nos parece más pertinente que el de los dinamismos demográficos regionales (23), frecuentemente llevado en paralelo, para intentar comprender cómo las diferentes regiones chilenas han reaccionado a las políticas económicas llevadas a cabo desde 1973.

Las curvas que siguen permiten detallar las evoluciones regionales. Descubrimos que los cambios se han realizado en dos momentos: las grandes reclasificaciones han tenido lugar entre 1970 y 1982-1986, las posiciones relativas siguen siendo globalmente las mismas en fin de cuentas (sólo la región de Magallanes conoce una situación cada vez más difícil en los últimos años). Todas las regiones metropolitanas del país (V, VIII y R.M.) han visto bajar su participación relativa, pero no hay que olvidar que su peso absoluto es aún enorme,

Entre las regiones que ven aumentar su participación en el PIB, vemos pocas evoluciones brutales que permitan explicar el remodelamiento del

territorio chileno. Incluso las regiones consideradas más frecuentemente como "ganadoras" no presentan evoluciones radicales en sus curvas. Para comprender la participación diversificada de las regiones chilenas en el PIB y en el comercio exterior, es necesario trabajar a escala regional y concentrarse en la estructura de los productos internos regionales.

Las cuatro regiones del norte aportan el 41,4% de las exportaciones del país y "solamente" el 14,4% del PIB en 1990; a la inversa, los tres polos metropolitanos representan el 63% del PIB, pero no realizan más que el 34% de las ventas al exterior. Las cinco regiones que más exportan (II, III, IV, VIII, XI) representan el 75% del total de las exportaciones. A través de estas cifras se trasluce a la vez la amplitud y los límites de la apertura de Chile: el formidable éxito económico del país no reposa más que en algunas regiones. Ellas proveen por sí solas la mayoría de los productos exportados, cuya venta asegura el ingreso de la economía nacional.

Estas posiciones de fuerza parecen descansar en una especialización bastante profunda de la pro-

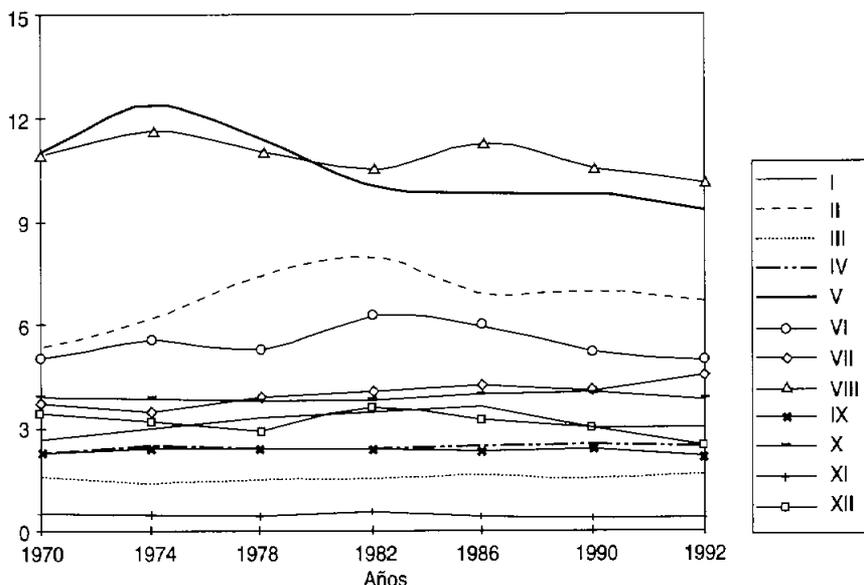
ducción de las regiones chilenas. Sin embargo, después de veinte años, el país ha diversificado ampliamente sus exportaciones: ¿Cómo se traduce esto para cada una de las regiones implicadas?

En 1970, las minas proveían lo esencial de las exportaciones chilenas (74% para las minas, 20% para la industria, 6% para el sector de la pesca-agricultura-bosque). Ahora bien, en 1989 esta supremacía está casi cuestionada, puesto que las minas no representan más que el 55,5% de las exportaciones, la industria el 32,3%, los productos del sector pesca-agricultura-bosque el 12,3% (24). Para localizar estas evoluciones podemos destacar bastante claramente las principales cadenas productivas para la exportación por sectores y según las regiones:

- minas: regiones I-IV,
- pesca: regiones I; III; IV; VIII; X; XI (harina de pescado y salmón),
- madera: de la VII región al sur,
- fruticultura: regiones del centro (IV-X)
- turismo: regiones I; IV; V; IX; X; RM (deportes de invierno)

Gráfico 2

**PARTICIPACION DE LAS REGIONES EN EL PIB, 1970-1992
EXCLUIDA LA REGION METROPOLITANA (%)**



Fuente: Ministerio del Interior, SUBDERE/CIEPLAN, 1994.

Nuevas especializaciones, como la fruticultura fuera de temporada, destinada a los mercados del hemisferio norte, han aparecido. Sin embargo, la mayoría de los productos considerados (salvo el turismo) pueden ser comercializados antes de su transformación. Chile ha diversificado entonces sus exportaciones, pero siempre en el seno del sector primario: por ejemplo, la transformación del cobre refinado no representa en 1993 más que el 5% de la producción nacional.

La diversificación observada a escala nacional se encuentra en la evolución de una región como la de La Serena (IV) cuya especialización ha cambiado en el curso de los años del neoliberalismo. En 1970, es el sector minero el que domina la economía local (37,7% del producto interno regional): es la región de las "diez mil minas". Este porcentaje desciende al 30,5% en 1978 y a no más del 25,3% en 1990; estas cifras traducen la quiebra de pequeñas minas ante la multiplicación de proyectos gigantes, principalmente en la región de Antofagasta. Al mismo tiempo, el sector agrícola pasa del 14,7% (1970), al 17,6% (1982) y al 20,2% (1990), ilustrando el éxito de la agricultura intensiva de frutas de fuera de temporada (sobre todo uva) implementada con el aporte de capitales extranjeros en los valles del semiárido *Norte Chico*.

Hay que tener cuidado sin embargo de considerar demasiado rápido las regiones mejor integradas a los circuitos de exportación como "ganadoras" desde todos los puntos de vista. Las especializaciones económicas deben ser puestas bajo la mirada de los indicadores sociales (ver anexo N° 5) para matizar a veces muy fuertemente la apreciación de ciertas situaciones. Parece en efecto que incluso las regiones "ganadoras" en los mercados internacionales no se benefician siempre de un nivel de desarrollo al cual ellas podrían pretender. En Chile, la geografía de los recursos naturales no permite deducir la del desarrollo, sino que traduce la repartición del capital financiero.

La apertura del territorio chileno al resto del mundo aparece pues muy desigual según las regiones. ¿En qué medida ésta se traduce por modificaciones diferenciadas del modo de funcionamiento de las diferentes regiones? ¿La aplicación de un modelo económico neoliberal conduce a una redefinición del lazo territorial nacional?

III. Las regiones de cara al mundo: ¿recomposición o desarticulación de Chile?

Los cambios observados en Chile desde 1973 se explican por una cierta radicalización de las desigualdades regionales, fenómeno que lo podemos asociar con la profundización de las diferencias sociales provocada por el nuevo sistema económico implementado en esa fecha. Estas observaciones nos conducen a regresar sobre las consecuencias teóricas de estas evoluciones geográficas, tanto a nivel regional, como también a escala nacional: ¿las "regiones" tal como ellas aparecen en la nueva geografía chilena, corresponden a las mismas entidades que antes? ¿Su definición ha cambiado? ¿Qué se puede pensar del acontecer territorial de un país que se ha estructurado a pesar de –y en función de– su "loca geografía", mientras que sus diferentes componentes siguen destinos muy contrastados? ¿Qué política de acondicionamiento del territorio es posible para un Estado en un contexto ultraliberal?

3.1. La redefinición de las relaciones con el exterior

Chile siempre ha sido considerado en función de su situación de "fin de mundo", arrinconado en el extremo de un continente, al abrigo de la barrera andina. Hemos podido ver en esta "insularidad" una de las razones que ha permitido a Chile integrarse de manera precoz en el marco de la división internacional del trabajo, es decir, de insertarse en las redes económicas dirigidas en la época por Europa y los Estados Unidos. Como hemos visto, el país ha guardado desde la crisis de 1929 una política de apertura, fundando su economía en la exportación de materias primas, como es de nuevo el caso desde los años 70. Si las exportaciones se han diversificado en los últimos quince años, su participación en el PIB es superior a la que ellas representan en la mayor parte de los nuevos países industrializados. En Chile, desde 1970, la parte de las exportaciones de bienes y servicios ha pasado del 15 al 36% (en 1992) del PIB, mientras que en Corea estas cifras son respectivamente del 14 y 39% y en Argentina del 9 y 11% (25). Ahora bien, esta primacía de los intercambios con el exterior está en parte fundada en el rol particular que las regio-

nes han podido jugar desde la segunda mitad de los años 70.

La originalidad de la concepción de las *regiones* chilenas descansa sin duda en el hecho de que éstas han sido pensadas en un doble movimiento de apertura e inserción en el "sistema Mundo", antes que en un movimiento de integración territorial nacional. En efecto, aunque retomando el contorno de las regiones resultantes de la reforma de 1964, las entidades definidas en 1975 por la CONARA (comisión gubernamental encargada de la implementación de la reforma) respondían a un proyecto fundamentalmente diferente.

Si la reforma administrativa de 1975 se fundó sobre el nivel regional, se trataría más de una desconcentración que de una descentralización donde el Estado preferiría tener como socios un número relativamente limitado de interlocutores, teniendo cada uno un poder local suficiente. Ya no se trataría de asegurar la coherencia nacional estructurando el país alrededor de una trama de puntos fuertes, sino tomar el contrapié de la gestión regional de los años 60 que ponía el acento en los polos de desarrollo de influencia regional o interregional. El objetivo manifiesto era poner las regiones (en lo sucesivo, en contacto directo con el extranjero) en competencia sobre los mercados internacionales, con cada entidad libre de capitalizar sus "ventajas comparativas". La carta de la CONARA (ver en anexo) ilustra bien esta voluntad de apertura, hasta en su grafismo. Para cada región, los recursos exportables son destacados.

Esta funcionalidad económica sin duda explica en parte la importancia dada a la *región* en Chile: peldaño intermedio entre las decisiones centrales y las eventuales aspiraciones locales, constituye una entidad de dimensiones viables sobre el plan de los intercambios internacionales. Sirve tanto de relevo administrativo en el marco de una desconcentración de las prerrogativas de la capital, así como de socio económico. Esta conjunción permite sobre todo a los grandes grupos internacionales negociar sus implantaciones en Chile directamente con las autoridades regionales, menos fuertes que el poder central, situación ventajosa para los capitales internacionales.

Es sin duda esto lo que permite comprender por qué la gran mayoría de las inversiones en Chile (26) se han realizado en las regiones (más del

70% fuera de la R.M. en 1990 (27)), aun cuando estas últimas no las dominen. Las regiones se encuentran más atrás que el Estado chileno por una parte, y los capitales transnacionales por otra.

Las regiones chilenas ofrecen sus recursos en los mercados mundiales, pero es sin duda el Estado el que determina el status del capital extranjero o las tarifas aduaneras. Estas inversiones han sido favorecidas por un aparato legislativo específico implementado en 1974 (el Decreto-Ley 600) (28). Ha sido completado en 1985 por los capítulos 18 y 19 del Código del Banco Central (el capítulo 18 concierne únicamente a los inversionistas locales, el capítulo 19 a inversionistas extranjeros) (29). Estos textos han permitido la reconversión de los créditos chilenos gracias a la compra de títulos de deuda reconvertibles en capital de riesgo por personas o empresas distintas de los deudores originales. En la práctica, las empresas transnacionales han intervenido por más de un tercio de los montos autorizados; hemos notado igualmente una importante participación de los grandes bancos comerciales acreedores de Chile. Dos tercios de los montos invertidos a título del capítulo 19 han sido destinados a proyectos de explotación de recursos naturales y de elaboración de productos manufacturados destinados a la exportación. Considerando todos los modos de inversión, los capitales extranjeros se dirigen sobre todo hacia el sector primario (30) y luego hacia los servicios (antes que a la industria).

Pero el Estado no tiene realmente la capacidad de intervenir para orientar la acción de este capital o su localización, decisiones que permanecen entre las manos de los inversionistas extranjeros. Los principales eran (cifras de 1989) Estados Unidos (49%), Australia (7%), España (6%), luego Gran Bretaña; Japón a pesar de ser el segundo socio económico de Chile, está ausente en esta lista. El examen de la localización de estos capitales (ver cuadro aquí abajo) muestra su lógica sectorial: algunas regiones tienen tendencia a concentrar las inversiones (R.M.; II; VIII; X luego III; IV; V), éstas corresponden más frecuentemente a las que habíamos definido por su especialización en las exportaciones.

Leemos en este cuadro una cierta correspondencia de destino de los fondos nacionales e internacionales, con ciertos matices, especialmente en lo que concierne a la Región Metropolitana, que

representa casi cinco puntos de más: parece lógico que ella tenga un rol importante en el orden de las preocupaciones nacionales que para los extranjeros, que buscan rentabilidad de las inversiones ante todo. Esta diferencia de percepción es igualmente sensible en las regiones VIII y IX, consideradas bajo un ángulo equivalente por los extranjeros que ven allí la posibilidad de la explotación de un mismo tipo de recursos (bosque), aun cuando las inversiones chilenas privilegien la región de Concepción, primer polo industrial-urbano fuera de la zona central.

Cuadro 2

CONVERSION DE LA DEUDA EXTERNA¹ E INTERNA² POR REGION-CHILE 1990 (%)

| Región | Conversión de la | |
|------------------|------------------|---------------|
| | Deuda externa | Deuda interna |
| I | 1,2 | 1,8 |
| II | 6,4 | 3,3 |
| III | 0,5 | 0,0 |
| IV | 3,7 | 3,5 |
| V | 1,1 | 6,8 |
| VI | 1,2 | 2,2 |
| VII | 2,1 | 5,2 |
| VIII | 17,0 | 39,1 |
| IX | 14,4 | 3,0 |
| X | 2,8 | 2,7 |
| XI | 1,0 | 0,0 |
| XII | 0,3 | 0,0 |
| RM | 20,5 | 0,0 |
| No regionalizado | 20,5 | 0,0 |
| Total país | 100,0 | 100,0 |

¹ Al 1 de marzo de 1990, por el capítulo 19.

² Colocación en las empresas endeudadas (marco nacional) regionalizadas.

Fuente: A. Daher (1994): datos elaborados por el Banco Central para el autor

Es interesante notar que la parte del norte es más importante en las inversiones nacionales que en las que provienen del extranjero: razonamos aquí en porcentajes, y las cifras absolutas ciertamente darán otra idea de la relación. Sin embargo, la situación habría estado desajustada si se hubieran considerado las cifras de 1985, período de grandes inversiones mineras hechas posibles por

una nueva legislación específica (*Código de Minería* 1981). Las inversiones chilenas parecen seguir hoy día la dinámica inducida por los capitales transnacionales.

Pero si las inversiones son deslocalizadas, su control escapa a las regiones, y sus beneficios no quedan en las regiones chilenas. El caso de la Araucanía (IX región) es característico de esta paradoja: en efecto, esta región concentra más del 14% de las inversiones realizadas por medio del capítulo 19, mientras que en el contexto nacional es considerada una región pobre (particularmente con una fuerte tasa de extrema pobreza y de grandes problemas de equipamiento): los capitales están concentrados en el sector forestal y las industrias asociadas, y no responden a ninguna lógica territorial local.

Las regiones parecen regidas por fuerzas que ellas tienen dificultad en controlar, lo que plantea dos tipos de problemas: para los gobiernos regionales, administrar la organización local del territorio, y para el conjunto del territorio, conservar cierta cohesión de las orientaciones, lo que parece difícil de obtener. R. Guerrero (1991) resumía la situación diciendo que "La capital, Santiago, ejerce el rol principal de intermediario con el exterior y de centro donde se entrelazan todas las contradicciones: los otros espacios se jerarquizan según su grado de integración al sistema Mundo". Se debe insistir siempre sobre la realidad de la descentralización en Chile, y arrojar luz sobre la competencia que reina entre las regiones y que está en pos de afectar el funcionamiento interregional.

3.2. La coherencia del nuevo Chile: el problema de los lazos transregionales

El "milagro económico chileno" se construyó sobre un período relativamente largo a escala de la gestión del territorio; a pesar de ello el cuadro que podemos dibujar del país, a manera de balance de este período, está lejos de reflejar una preocupación de cohesión territorial. La rivalidad entre las regiones parece haber distendido los lazos que podían existir entre ellas, al punto que Ph. Grenier ha podido hablar de "espacio desarticulado" (1994). ¿Cómo esta degradación ha modificado la relación de cada región con Santiago? ¿Excluye ésta las alianzas interregionales?

Estos son temas de investigación que aún no han sido explorados.

La diferencia fundamental entre regiones *ganadoras* y *perdedoras* está sin duda aquí, en la calidad del nudo territorial intra e interregional, antes que en la aplicación directa de la ley del valor. Las regiones que tienen los medios invierten en infraestructuras y están mejor conectadas al resto del país; es el caso del *Norte Grande*, que pierde poco a poco su característica de "enclave" de explotación minera. Al contrario, las regiones que han perdido la carrera de las exportaciones son cada vez más excluidas del sistema, así como lo muestran las evoluciones comparadas del PIB por habitante y de la distribución del FNDR (ver anexo N° 5).

Durante largo tiempo hemos podido decir que Chile funcionaba según un modelo centro-periferia por el hecho de su localización extrema en el seno del continente latinoamericano, al amparo de la barrera andina. Ahora bien, si estamos hoy día en una fase en que, más que nunca Chile está directamente vinculado al mundo, la organización del espacio chileno parece escapar a estas lógicas. Para ciertas regiones por lo menos, la multiplicación de lazos con el exterior ha debilitado la relación con el centro tradicional, desplazando la atracción y la dependencia de Santiago hacia los países inversionistas. Esta situación ha favorecido la oportunidad para las regiones de desarrollar relaciones más fuertes con sus homólogos transfronterizos. Hoy en día, para comprender cómo funciona una región chilena, debemos concentrarnos en el funcionamiento local, así como en las relaciones que se tejen con las regiones vecinas argentinas, bolivianas o peruanas, sin olvidar la importancia de los países de donde provienen los capitales que son invertidos. En este contexto, las nuevas estructuras administrativas implementadas desde el retorno de la democracia parecen muy frágiles: concebidas para funcionar en un marco nacional, éstas dependen en los hechos de la coyuntura mundial.

¿Cómo en este contexto, donde todos los procesos parecen exógenos, preconizar todavía un desarrollo endógeno? S. Boisier (1993) propone considerar en lo sucesivo la región no como un subconjunto del territorio nacional, sino como un mini o casi Estado, o bien incluso como una mini o casi empresa. Un esquema tal permitiría, se-

gún él, la toma de iniciativa de los actores locales. Si el objetivo propuesto aquí es el de reaccionar contra la transformación de las regiones chilenas en simples enclaves de producción de materias primas de los países inversionistas, tales concepciones se inscriben no obstante en la línea de las orientaciones tomadas en Chile desde la reforma administrativa de 1975. La voluntad de desconcentración proclamada entonces y la necesidad de la individualización de las decisiones políticas reivindicada hoy en día sufren de una misma desventaja: el devenir regional es siempre puesto bajo dependencia, sea la emanada de un Estado autoritario o de los intereses transnacionales.

Sin embargo el fraccionamiento de Chile, que sufre directamente las relaciones de fuerza internacionales, no aparece en los discursos locales. Bastante a menudo éstos niegan la realidad regional, presa entre desconcentración, descentralización, apertura al mundo e intereses propios. El futuro territorial del país reside sin duda en parte en la reducción de la separación entre los problemas regionales y la multiplicidad de los discursos que tienden a subestimar las crecientes desigualdades entre "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras".

De cara a tales transformaciones de lo que representa la *región* en Chile, ¿qué ha acontecido con los habitantes de estas nuevas entidades? ¿Qué roles se espera que jueguen? ¿En qué se ha modificado su vínculo con el espacio? ¿Crea esto un nuevo tipo de territorialidad? La constatación que R. Guerrero hacía a fines de la dictadura permite desplazar el problema hacia la escala infrarregional: "Así se dibuja una geografía donde se oponen enclaves productivos y ciudades, espacios de reproducción y de consumo, y el resto de territorio, donde los espacios potenciales y espacios abandonados o inútiles aparecen como una restricción económica y son objeto de una vigilancia policial" (1991). El autoritarismo ha desaparecido, pero nada ha venido a reunir el territorio.

Conclusión

En poco menos de veinticinco años las regiones chilenas han experimentado numerosas transformaciones, políticas y económicas a la vez, que han trastocado totalmente la percepción que se

puede tener de su modo de funcionamiento y de la realidad que representan. Una serie de medidas de desconcentración y luego de descentralización han conducido a una cierta autonomía de decisiones, pero ésta está hipotecada por la influencia todopoderosa de los capitales transnacionales invertidos en las regiones chilenas. El retorno de la democracia ha permitido una cierta renovación del discurso sobre las regiones, sin tomar suficientemente en cuenta, no obstante, las desigualdades regionales.

A pesar de ello, la expresión de regiones *ganadoras* o *perdedoras*, que recubría en su origen una adaptación más o menos lograda de la apertura comercial del país, traduce hoy en día niveles de desarrollo y de integración territorial muy contrastados. La separación es tal que algunos ven cuestionada la cohesión nacional. Las regiones mejor dotadas buscan su porvenir en la multiplicación de los lazos transfronterizos, las regiones en crisis se repliegan sobre ellas mis-

mas. La transición hacia la democracia ha permitido plantear el problema, pero las preocupaciones legislativas y políticas han sido rápidamente sometidas al ritmo de los imperativos económicos.

En Chile, la *región* ha cambiado, el mismo término no recubre ya la misma realidad. Y a pesar de ello este deslizamiento semántico no ha dado lugar a un cuestionamiento de la utilización de la *región* en materia de planificación y de desarrollo económico. Si las regiones chilenas han revelado estar adaptadas a la competencia económica internacional, es inevitable sin embargo plantear una vez más el problema de la coherencia de elección del nivel regional para el desarrollo descentralizado, escala elegida desde arriba, que se dirige hacia el nivel local sin alcanzarlo totalmente. Así, la *región* chilena aparece hoy día como un objeto a veces mejor identificado por los actores nacionales o internacionales que por sus propios habitantes.

Anexo 1

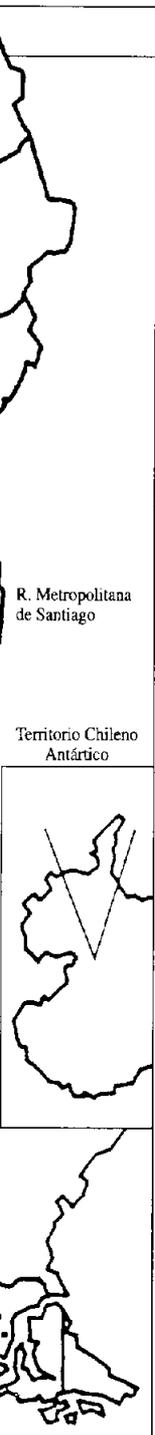
JERARQUIA DE LOS POLOS DE DESARROLLO, ESTRATEGIA TERRITORIAL DE LOS AÑOS 60

| REGIONES | POLO NACIONAL | MULTI-REGIONAL | REGIONAL | INTRA REGIONAL |
|----------|---------------|-----------------------------|------------------------------|--|
| | | | | |
| I | | | ARICA IQUIQUE | |
| II | | ANTOFAGASTA | | TOCOPILLA CALAMA |
| III | | | LA SERENA- COQUIMBO | COPIAPO VALLENAR |
| IV | SANTIAGO | VALPARAISO- VIÑA DEL MAR | RANCAGUA TALCA | OVALLE |
| R.M, | | | | Sr. FELIPE Los ANDES |
| V | | | | QUILLOTA La CALERA |
| VI | | | | San ANTONIO RENGO |
| VII | | | | CURICO |
| VIII | | CONCEPCION TALCAHUANO | | LINARES CHILLAN LOS ANGELES ANGOL |
| IX | | | TEMUCO VALDIVIA OTORNO | |
| X | | | PUERTO MONTT | ANCUD PUERTO AYSEN COYAIQUE |
| XI | | | PUNTA ARENAS | |

Anexo 2

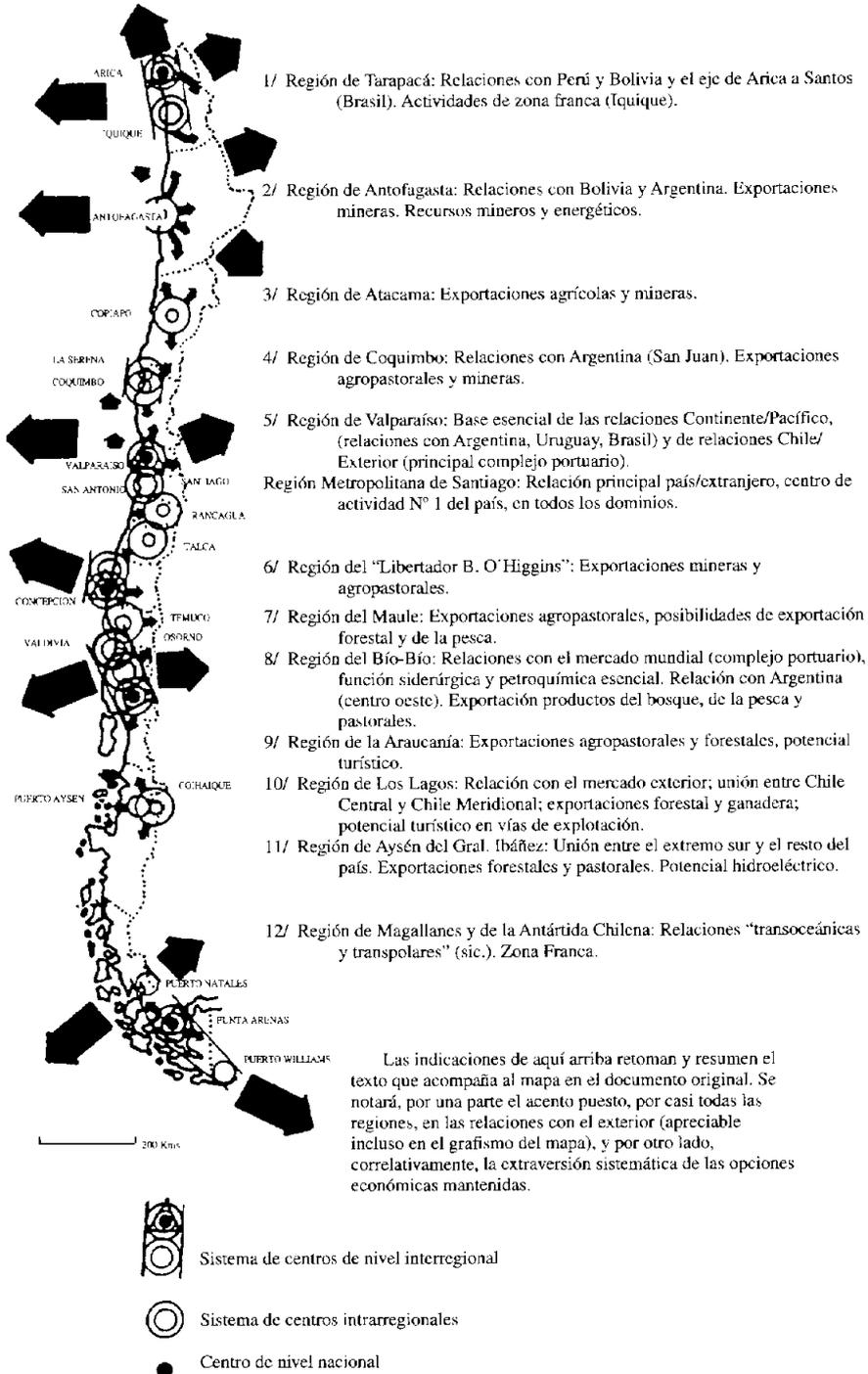
EL DISEÑO ADMINISTRATIVO DE CHILE SEGUN LA REFORMA DE 1975

| REGIONES | CAPITALES | NUEVA PROV. DE CHILE | CAPITALES |
|--|--------------|---|---|
| I | IQUIQUE | ARICA IQUIQUE PARINACOTA | ARICA IQUIQUE PUTRE |
| II | ANTOFAGASTA | TOCOPILLA ANTOFAGASTA EL LOA | TOCOPILLA ANTOFAGASTA CALAMA |
| III | COPIAPO | CHAÑARAL COPIAPO HUASCO | CHAÑARAL (1) COPIAPO VALLENAR |
| IV | LA SERENA | ELQUI LIMARI CHOAPA | LA SERENA (4) OVALLE ILLAPOEL |
| V | VALPARAISO | VALPARAISO SAN ANTONIO QUILLOTA PETORCA SAN FELIPE LOS ANDES ISLA DE PASCUA | VALPARAISO SAN ANTONIO QUILLOTA LA LIGUA SAN FELIPE LOS ANDES HANGA ROA |
| VI | RANCAGUA | CACHAPOAL COLCHAGUA CARD-CARO | RANCAGUA SAN FERNANDO |
| VII | TALCA | CURICO TALCA LINARES CAUQUENES | CURICO TALCA LINARES CAUQUENES |
| VIII | CONCEPCION | NUBLE CONCEPCION ARAUCO BIOBIO | CHILLAN CONCEPCION LEBU (2) LOS ANGELES |
| IX | TEMUCO | MALLECO CALTIN | ANGOL TEMUCO |
| X | PUERTO MONTT | VALDIVIA OSORNO LLANQUIHUE CHILOE PALENA | VALDIVIA OSORNO PUERTO MONTT CASTRO CHAITEN |
| XI Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo | COIHAIQUE | AISEN GENERAL CARRERA CAPITAN PRAT | PUERTO AISEN CHILE CHICO COCHRANE (3) |
| XII Magallanes y Antártica Chilena | PUNTA ARENAS | ULTIMA ESPERANZA MAGALLANES TIERRA DEL FUEGO ANTARTICA CHILENA | PUERTO NATALES PUNTA ARENAS PORVENIR PUERTO WILLIAMS |



Anexo 3

LAS REGIONES CHILENAS Y SUS FUNCIONES, CARTA DE LA CONARA



Anexo 4

LA ADMINISTRACION LOCAL Y REGIONAL EN CHILE: ORGANIZACION ACTUAL

REGION

INTENDENTE

designado por el Presidente de la República

+ CONSEJO REGIONAL

compuesto de consejeros elegidos por cuatro años por los concejales

+ GABINETE REGIONAL

compuesto de representantes de diferentes ministros, designados por el gobierno

PROVINCIA

GOBERNADOR

designado por el Presidente de la República

+ CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL PROVINCIAL

compuesto de:

* 26 miembros elegidos por las organizaciones sociales de la provincia por cuatro años (ocho representantes de organizaciones sindicales, patronales y culturales, dos de las asociaciones profesionales). Una comisión (que incluye al gobernador y a un representante de la región) determina cuáles organizaciones tienen derecho a participar en estas elecciones

* miembros *de derecho*:

- un miembro de cada uno de los cuerpos de las FF.AA. y de la policía que tengan su sede en la provincia
- cuatro representantes (como máximo) de las universidades o institutos profesionales de la provincia

MUNICIPALIDAD

ALCALDE

elegido por los concejales

+ CONCEJO MUNICIPAL

compuesto de concejales elegidos en sufragio universal

Anexo 5

INDICADORES SOCIALES Y ECONOMICOS REGIONALIZADOS, 1987-91

| Cuadro 1 INDICADORES SOCIALES | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|------|------|-----------------|------|------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------|------------------------|
| Región | Población en pobreza | | | Extrema pobreza | | | Esperanza de vida al nacer | Desnutric. infantil % | Nivel de escolaridad (años estudio) | Cobertura agua potable % | Urbana acañtarillado % |
| | 1987 | 1990 | 1992 | 1987 | 1990 | 1992 | (85-90) | 1991 | 1991 | 1991 | 1991 |
| I | 44.2 | 3.1 | 29.3 | 13.0 | 8.0 | 7.0 | 7.3 | 2.6 | 9.2 | 9.8 | 9.5 |
| II | 38.6 | 31.1 | 29.7 | 12.9 | 11.2 | 6.7 | 7.1 | 8.2 | 9.6 | 100 | 7.8 |
| III | 44.1 | 34.8 | 28.8 | 13.5 | 9.8 | 6.2 | 7.3 | 7.7 | 8.9 | 9.8 | 7.8 |
| IV | 51.1 | 47.4 | 40.0 | 17.5 | 16.2 | 9.8 | 7.3 | 7.3 | 7.5 | 9.7 | 8.0 |
| V | 40.0 | 43.6 | 34.5 | 14.2 | 16.5 | 8.7 | 7.2 | 6.3 | 8.7 | 9.6 | 8.2 |
| VI | 45.2 | 42.6 | 27.1 | 16.1 | 15.0 | 6.1 | 7.1 | 6.6 | 7.3 | 9.5 | 6.8 |
| VII | 47.2 | 48.9 | 40.2 | 16.9 | 18.4 | 11.6 | 7.0 | 6.9 | 7.2 | 9.8 | 8.6 |
| VIII | 56.2 | 46.3 | 46.6 | 24.2 | 18.6 | 16.8 | 6.9 | 6.7 | 8.1 | 9.5 | 6.8 |
| IX | 61.3 | 47.5 | 43.3 | 43.4 | 31.7 | 13.0 | 7.0 | 6.5 | 6.7 | 7.5 | 7.3 |
| X | 50.6 | 43.8 | 31.9 | 20.7 | 14.3 | 9.5 | 7.0 | 6.1 | 7.2 | 9.7 | 6.4 |
| XI | 26.6 | 32.8 | 28.5 | 4.8 | 8.8 | 6.0 | 7.1 | 3.6 | 7.6 | 100 | 5.7 |
| XII | 19.3 | 32.1 | 26.2 | 5.4 | 8.8 | 4.6 | 7.2 | 7.4 | 9.0 | 9.8 | 9.1 |
| R.M. | 38.7 | 34.6 | 25.5 | 13.2 | 10.3 | 6.3 | 7.3 | 7.4 | 9.4 | 9.9 | 8.4 |
| Total | 44.6 | 40.1 | 32.7 | 16.8 | 13.8 | 9.0 | 7.1 | 6.9 | 8.7 | 9.7 | 8.4 |

Fuente: MIDEPLAN.

| Cuadro 2 INDICADORES ECONOMICOS | | | | | | | |
|--|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|------|
| Región | % Prod. Interno Bruto 1990 | % per cápita país (0-100) PGB 85-90 | Tasa de crecimiento US\$ millones | Grandes Proyectos de inversión % | Inversión Pública efectiva 90-92 | % Población % I. Pública | |
| I | 2.7 | 104 | 3.2 | 959 | 10 | 4.3 | 0.58 |
| II | 6.1 | 198 | 5.6 | 1.521 | 15 | 3.9 | 0.79 |
| III | 1.6 | 196 | 3.1 | 835 | 8 | 2.9 | 0.59 |
| IV | 2.2 | 58 | 6.1 | 276 | 3 | 4.3 | 0.88 |
| V | 8.2 | 79 | 5.1 | 525 | 5 | 10.8 | 0.96 |
| VI | 4.5 | 87 | 3.8 | 25 | 0 | 6.5 | 0.80 |
| VII | 3.6 | 57 | 6.1 | 236 | 2 | 7.4 | 0.85 |
| VIII | 9.0 | 69 | 4.1 | 1.101 | 11 | 10.6 | 1.22 |
| IX | 2.2 | 39 | 6.4 | 49 | 0 | 6.2 | 0.90 |
| X | 3.5 | 49 | 6.9 | 70 | 1 | 7.6 | 0.93 |
| XI | 0.5 | 83 | 6.4 | 564 | .6 | 2.3 | 0.26 |
| XII | 2.5 | 250 | 3.2 | 451 | 5 | 2.9 | 0.38 |
| R.M. | 40.4 | 104 | 7.6 | 992 | 10 | 28.0 | 1.41 |
| NO ASIG. | | | 9.7 | 2.366 | 24 | 2.2 | |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 6.5 | 100.0 | | 100.0 | |

Fuente: 1) CENSO 1992

2) MIDEPLAN - Corporación de Bienes de Capital

3) Banco Central

Notas

(1) *Oficina Nacional de Planificación*: oficina de rango ministerial creada con el fin de aconsejar al Presidente de la República en el dominio de la planificación regional, este organismo no puede en ningún caso intervenir para cambiar los procedimientos establecidos por la jerarquía administrativa.

(2) El sistema superior organiza alrededor de la capital, polo nacional, tres polos de desarrollo multirregional de importancia nacional (Antofagasta, puerto del cobre, Valparaíso, puerto de la capital, Concepción, polo industrial del centro-sur) y de los polos de desarrollo de orden regional (Arica y Punta Arenas). Según la misma lógica el sistema inferior federa polos de desarrollo de nivel intermedio (La Serena y Valdivia), polos de desarrollo regional (Talca, Temuco, Puerto Montt), centros que deben asegurar funciones de complementariedad o de apoyo de los polos más importantes (Rancagua, Iquique, Osorno), así como una veintena de focos de desarrollo intraregional.

(3) CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

(4) La bibliografía sobre estas cuestiones es pletórica, pero bastante a menudo muy teórica, de donde el interés de revisar con el ojo crítico que el geógrafo puede tener sobre los proyectos de acondicionamiento de territorio y de las reflexiones sobre los procesos de descentralización.

(5) La CONARA, *Comisión Nacional de la Reforma Administrativa*, fue instituida en 1974.

(6) Los concejales elegidos por sufragio directo eligen luego al alcalde. La lista de la Concertación de partidos por la Democracia obtiene el 53,25% de los votos, la lista de la oposición Participación y Progreso el 29,70% con una tasa de abstención del 10% de los votos. Los partidos que obtienen alcaldes y concejales son, en orden decreciente: la Democracia Cristiana, Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical, Partido Comunista, Unión de Centro-Centro.

(7) La ley N° 19.175 fue promulgada el 5 de noviembre de 1992, en Concepción, por el presidente Aylwin. Luego de las observaciones emitidas por el Tribunal Administrativo, las correcciones se han revelado necesarias y el proyecto no estuvo listo más que el 5 de enero de 1993, y la ley votada el 20 de marzo de 1993.

(8) Los miembros del *Consejo Económico y Social Provincial* son elegidos por representantes de las organizaciones sociales de la provincia.

(9) Los *concejales* son elegidos por sufragio universal directo en el momento de las elecciones municipales.

(10) Decreto-Ley sobre las rentas municipales y ley sobre el impuesto territorial.

(11) El SERPLAC o *Secretaría de Planificación y Coordinación* es el secretario ministerial (representante del ministerio) encargado de la planificación regional.

(12) Con excepción del debate sobre la nueva ley orgánica municipal -que apunta a reformar particularmente el modo de escrutinio- a lo largo de 1995.

(13) *Fondo Nacional de Desarrollo Regional*: ver más arriba las condiciones de su implementación.

(14) *Inversiones Sectoriales de Asignación Regional*: recursos atribuidos por sector de actividades.

(15) Los ISAR concienmen en prioridad a las rutas secundarias, la pavimentación de rutas urbanas, las infraestructuras deportivas, los dispensarios de la Región Metropolitana y los programas FOSIS (*Fondo de Solidaridad e Inversión Social*).

(16) Financiamiento del desarrollo regional:

| Inversiones (Millones de pesos) | FNDR | ISAR |
|------------------------------------|---|-----------------------|
| 1990 | 39.200 (45.700 valor equivalente 1994) | ?* |
| 1991 | 59.000 | ?* |
| 1992 | 64.000 | 7.600 |
| 1993 | 78.000 | 45.100 |
| 1994 | 86.000 | 52.500 (proyecciones) |

Cifras SUBDERE (* = datos desconocidos)

FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional

ISAR: Inversiones Sectoriales de Asignación Regional.

* ISAR fueron implementados a partir de 1992

(17) Esta operación cubre un monto de 500 millones de dólares en 4 años, de los cuales 75 millones (15%) serán financiados por un préstamo del BID -aprobado en Diciembre de 1994, y firmado en marzo de 1995. Nuevos dominios de intervención se agregan a los terrenos de intervención tradicionales de los fondos FNDR, a saber: agua potable y teléfono en el

medio rural, las infraestructuras de desembarco de los productos de la pesca, y la perforación de nuevos caminos (de penetración). Son previstos 2290 proyectos de los cuales 981 para la educación (994 millones de dólares USA), 305 para la salud (53 millones de dólares USA), 308 para la mejoramiento de las vías de comunicación rurales (307 millones de dólares USA). Cada proyecto comprende un procedimiento de análisis de impacto ambiental.

(18) *El Mercurio*, 14 de diciembre de 1995, Editorial *Avance regional*.

(19) *Corporación de Fomento* o de desarrollo de la producción.

(20) Esto figuraba en el documento-programa del gobierno militar, *El Ladrillo*, que significaba explícitamente la elección de un sistema dictado por las leyes del mercado, que sería permitida por la liberación de los precios (*El Ladrillo; Bases de la política económica del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992, págs. 62-63).

(21) Último ajuste al territorio nacional después de la guerra del Pacífico, Arica no ve su estatuto final regulado más que en 1929 (Tratado de Lima).

(22) El ritmo de crecimiento del centro de la aglomeración es inferior al de las periferias.

(23) Un estudio de las variaciones entre los censos de 1970, 1982, 1992, tendería a mostrar dinanismos comparables.

(24) Datos del Banco Central, 1991, *Boletín Mensual*, N° 760.

(25) Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo en el mundo*, 1993, citado por O. Suárez, "Chili: les limites de la croissance", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 11, octubre-diciembre 1993, pág. 67.

(26) Estos últimos años, las inversiones extranjeras han representado entre 5% y más del 8% del PIB.

(27) Cf. Daher (1994), pág. 65.

(28) El Decreto-Ley 600 (1974; decreto con fuerza de ley) es permisivo hacia los capitales extranjeros sin favorecerlos especialmente. Este permite diferentes formas de inversión después de un procedimiento rápido: transcurren en general menos de tres años desde la intención a la realización. Vía el Decreto-Ley 600, las entradas (calculadas en pesos de 1989) han pasado de 3 millones de dólares USA en 1974 a 897 millones en 1989; después de su aplicación en mayo de 1990, ha permitido 12 mil millones de dólares en inversiones extranjeras (cifras *Comité de Inversiones Extranjeras*).

(29) Capítulos 19 (y 18) del *Compendio de Normas Cambiarias del Banco Central* (mayo de 1985). Es un instrumento transitorio con respecto al Decreto-Ley 600 llamado a permanecer. Las operaciones solicitadas por este mecanismo son sometidas a la decisión del Comité Ejecutivo del Banco Central, sin suministrar justificación. El Banco Central debe entonces asegurarse que las inversiones realizadas vía el capítulo 19, no habrían podido ser hechas vía el Decreto-Ley 600. Los capitales así invertidos son movilizables diez años, las ganancias no pueden ser repatriadas antes de cuatro años; luego, a partir del quinto año, únicamente a la altura del 25% de las ganancias de los cuatro años iniciales. Durante los siete primeros meses de aplicación (en 1985), la conversión de 160 millones de dólares USA ha sido autorizada (o sea, 22 millones por mes), en 1989, 115 millones por mes han sido así convertidos. Los países mejor representados en la utilización del capítulo 19 son los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Gran Bretaña y España. Se ha criticado el "dólar preferencial" del que se beneficiarían las empresas extranjeras bajo este mecanismo, en detrimento de las empresas chilenas. Hay que verificar siempre, entonces, que el origen de las inversiones sea verdaderamente el extranjero para no favorecer la fuga de capitales.

(30) Para las minas, demora legal de 8 a 12 años, justificado por la amplitud de las inversiones.

Bibliografía

Abalos, K. (1994): *La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales*, Pontificia Universidad Católica, Instituto de Estudios Urbanos, Documentos serie azul N° 4, enero, 37 págs.

Aldunate, R. (1990): *El mundo en Chile; la inversión extranjera*, Zig-Zag, coll. Temas de Hoy, Santiago, 211 págs.

Bolsler, S. (1993): "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad? *Ambiente y desarrollo*, vol IX-2, juin, pp. 42-46 (article tiré d'un séminaire organisé par le CIPMA a Valparaíso en janvier 1993: "Chile, ¿La hora de las regiones?").

Daher, A. (1994): "Competencia: regiones ganadoras y perdedoras en Chile", *EURE*, vol XX, N° 60, agosto, pp. 63-84.

- De Mattos C.A. y Guerra Medina, M.** (1993): *Impactos territoriales de la modernización capitalista en Chile: ¿El despertar de las regiones?*, Pontificia Universidad Católica, Instituto de Estudios Urbanos, Documentos de trabajo N° 174, agosto, 28 págs.
- Revue EURE**, XVIII, N° 54, abril, 1992, N° especial: "Chile: Un territorio en mutación?", N° 63, junio 1995.
- Gallea O.S.** (1994) "El fondo nacional de desarrollo regional, 1990-1993; avances y desafíos", EURE vol. XX, N° 59, marzo, pp. 120-121.
- García, H.A.** (1994): "Propuestas para un desarrollo regional con equidad: abriendo paso a las regiones", *Ambiente y desarrollo*, marzo, pp. 7-14.
- Grenier, Ph.** (1994): "Le cas chilien: économie de marché "ouverte" et décomposition/recomposition des territoires", Colloque "*Fin des territoires ou diversification des territorialités?*", Première partie, Pau, octobre, 2p. dactyl.
- Guerrero, R.** (1984): "L'aménagement du territoire ou Chili: un dialogue heurté entre géographie et économie", *Cahiers de l'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, N° VIII "L'aménagement du territoire en Amérique Latine", pp. 35-55.
- _____ (1991) "Le Chili, finisterre de la Planète", in **Bataillon C., Deler, J.P., Thery, H.**, *Amérique Latine*, Hachette, Géographie Universelle Reclus, pp. 314-326.
- Ministerio del Interior**, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*, 74 p.
- Ministerio del Interior**, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo/CIEPLAN, 1994, *Evolución del producto por regiones, 1960-1992*, 145 p.
- Raczynski, D.** (1986): *La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional*, CIEPLAN, Notas Técnicas, N° 84, julio, 139 p.+ann.
- Riveros, R.** (1990): *Concentración y relaciones asimétricas en el Chile regional*, Pontificia Universidad Católica, Instituto de Estudios Urbanos, Documentos de Trabajo N° 168, agosto, 37 p.
- Santana, R. + notes de Grenier Ph.** (1977): "Etat et régionalisation en Amérique Latine: le cas du Chili", *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, direction Bataillon, C., PUF, pp. 167-174.
- Suarez, O.** (1993): "Les limites d'une croissance fondée sur l'exportation des ressources naturelles", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 11-spécial Chili, oct-déc, pp. 49-70.