

DESAFIOS BASICOS DEL DESARROLLO QUINTA REGION DE CHILE

SERGIO BOISIER *

ABSTRACT

Boisier points that the Region of Valparaíso must assume with decision the solution of four basic problem that constraint its development. These problems deal with the need to increase the ability of the region to channel national resources; the creation of a regional capability to analyze economic policies with the aim to protect economical the region; the social and politic building of the region and the definition of a "modus vivendi" with Metropolitan Regional adjacent to it.

La V Región, formada por las provincias de Aconcagua, Valparaíso y San Antonio, ha constituido tradicionalmente una región prioritaria en los esquemas chilenos de desarrollo regional, particularmente cuando en tales esquemas la desconcentración de la Región Metropolitana ha sido considerada como objetivo de primer orden.

Aproximadamente veinte años de políticas públicas más o menos explícitas en tal sentido no han producido efectos positivos notables (a menos que se argumente que sin tales políticas la situación sería peor, un argumento difícil de probar en uno u otro sentido). En 1985 se aprecia, por el contrario, una situación de crisis generalizada que el terremoto del 3 de marzo del mismo año agravó por cierto, pero que, sobre todo, dramatizó la situación regional. Su peor consecuencia parece haber sido poner de manifiesto una suerte de pesimismo social o colectivo que puede convertirse en una rémora para el desarrollo futuro de la región.

En este breve artículo se planteará como tesis la existencia de cuatro grandes problemas —que han sido poco discutidos— y cuya solución parece constituir un requisito básico para que la V Región pueda alcanzar niveles más elevados de desarrollo. Previo a la discusión específica sobre proyectos u otras materias, es necesario ponerse de acuerdo sobre estos "macroproblemas".

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; M.A. Regional Science, University of Pennsylvania. El autor es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas en este documento son personales. Julio, 1985.

PRIMER PROBLEMA: LA REGIÓN DEBE AUMENTAR SU CAPACIDAD
DE CAPTACIÓN DE RECURSOS NACIONALES

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

A pesar de que en los últimos años y debido a la incorporación de la provincia de San Antonio la V Región es hoy más "grande" que hace veinte años, la participación regional en la inversión pública ha venido disminuyendo sostenidamente. En efecto, en 1965 la inversión pública en la entonces Y Región representó un 10.7 por ciento del total nacional¹; en 1970 este porcentaje bajó a un 8.1 por ciento², y como promedio del período 1979-1982 bajó todavía a un 6.5 por ciento³.

No hay información verificable sobre la inversión privada, pero las innumerables manifestaciones de preocupación de organizaciones empresariales regionales permiten suponer, en el mejor de los casos, una situación similar.

La inversión real efectiva del Fondo Nacional de Desarrollo Regional era en esta región en 1982 un 54 por ciento de lo que se había alcanzado en 1977⁴.

En otras palabras y teniendo en cuenta que en Chile los recursos propios de las regiones son inexistentes, la V Región cuenta hoy día con menos recursos (transferencias) que en el pasado; concretamente, tales recursos se han reducido en alrededor de un cuarenta por ciento en menos de veinte años.

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

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

En el caso de la V Región es perfectamente legítimo exigir al gobierno tal decisión, puesto que sólo se estaría exigiendo que el gobierno se atenga a sus propias prioridades en materia de desarrollo regional. Para ser ecuánime, hay que señalar que, en mayor o menor medida, tal exigencia habría resultado igualmente legítima desde 1964 en adelante.

¹ y ² ODEPLAN, *Indicadores Regionales*, Santiago de Chile, 1976.

³ Escuela de Negocios de Valparaíso, *Panorama económico de la Quinta Región*, N° 3, 1985, Valparaíso.

⁴ Escuela de Negocios de Valparaíso, *op. cit.*

Por otro lado, los recursos asignados a una región dependen también de la capacidad de negociación que la región pueda exhibir en sus relaciones con el gobierno, con empresas públicas y con otros agentes económicos. También se trata acá de un factor de naturaleza política, dado que toda negociación es por definición un proceso político. A su turno, la capacidad de negociación depende de complejos elementos políticos (estructura política regional, calidad de la clase política, etc...), sociales y, por supuesto, técnicos⁵. No se requiere de ninguna elaboración para sostener que todo proceso de negociación se inscribe más fácilmente en el marco de los sistemas políticos democráticos, de forma que desde tal punto de vista la V Región ha dispuesto de muy escasos espacios de negociación en estos últimos años.

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

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

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

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

Si existen prioridades de desarrollo regional, como de hecho existen en el discurso, la evaluación de los proyectos debe necesariamente reflejar tales prioridades en *un sistema nacional de parámetros regionales*, lo que, por lo demás, se logra al utilizar los así llamados criterios sociales de evaluación⁶. A idéntica conclusión llegan los editores de *Panorama Económico de la Quinta Región* al señalar: "Asimismo, sería conveniente que dentro de los beneficios indirectos de los proyectos de inversión pública se consideren los efectos externos positivos producidos por la descentralización que éstos conlleven" (Nº 3, página 13).

Por cierto que todavía será posible encontrar opiniones en este contexto que llamarían la atención acerca de la distorsión que el uso de estos criterios produciría sobre la óptima asignación de los recursos. Al respecto, siempre es útil recordar que el mundo real no es un mundo de óptimos paretianos, sino un mundo de "seconds best", en el cual el técnico debe prevenir al político acerca del costo de sus decisiones, pero sin olvidar la naturaleza política de éstas.

⁵ BOISIER, S., *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Cuaderno Nº 29, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

⁶ SILVA L., I.: "Los proyectos y la planificación de las inversiones en el sector público", *Preinversión y proyectos*, Fondo Nacional de Preinversión del Ecuador y Banco Interamericano de Desarrollo, Quito, 1981. Como es sabido, la literatura sobre el tema es muy amplia y conocida.

SEGUNDO PROBLEMA: LA REGIÓN DEBE CONSTRUIR UNA CAPACIDAD DE ANÁLISIS ECONÓMICO COYUNTURAL

En las interpretaciones más modernas sobre el fenómeno del desarrollo regional se atribuye una importancia muy grande —como factor de crecimiento económico— al impacto regional de las políticas económicas nacionales, macroeconómicas o sectoriales⁷. Cuando tales políticas producen impactos negativos sobre una región, ellos pueden anular y aún sobrepasar el efecto positivo de crecimiento provocado, por ejemplo, por una generosa asignación de recursos.

Se trata de un punto que sólo en años recientes comienza a ser investigado empíricamente, de manera que los antecedentes son relativamente escasos.

En el caso de la V Región, algunas cifras que serán comentadas en seguida permiten sostener que el modelo económico global puesto en práctica a partir de 1973 y algunas de sus principales políticas e instrumentos de política económica han producido efectos claramente depresivos e incluso destructivos en esta región.

Considérese por ejemplo en primer término la política fiscal, probablemente la política macroeconómica por excelencia. Aun cuando las cifras deben ser manejadas con extremo cuidado —dado el carácter unitario y centralizado del país—, parece evidente que la política fiscal vista desde la V Región en nada la ha favorecido. En efecto, entre 1979 y 1981 el aporte regional a los ingresos fiscales ha sido del orden del 27.0 por ciento del total⁸, en tanto que el gasto fiscal en la región, en igual período, ha promediado un 7.0 por ciento del total. Más allá de las distorsiones que estas cifras presentan debido a las razones anotadas, la falta de proporción es demasiado abultada como para ocultar un tratamiento discriminatorio hacia la región, sobre todo teniendo de nuevo en cuenta su carácter de región prioritaria. Por cierto que en este caso específico no se podrá pretender la igualación de ingresos y gastos, pero sí debe reclamarse un gasto fiscal mayor.

El modelo económico ha afectado con particular fuerza al sector industrial de la región, especialmente mediante un instrumento de política económica: los aranceles, que de una tarifa modal de 90 por ciento en 1974, bajan a un 10 por ciento en 1980.

En este sexenio la región pierde nada menos que 11 424 empleos industriales *sólo en el estrato de la gran industria* (50 personas y más de ocupación), cifra equivalente a un 38.0 por ciento del empleo en el mismo estrato en 1974 y en el mismo periodo sufre la desaparición del 33.0 por ciento de los establecimientos industriales.

Ninguna otra región del país experimentó una pérdida relativa semejante, considerando los niveles previos de industrialización.

Naturalmente son varios los factores que explican esta dramática situación, pero al manejo arancelario solamente puede atribuirse entre un 11.0 por ciento y un 68.2 por ciento de la pérdida total de empleo, según el conjunto de ramas

⁷ BOISIER S., op. cit.

⁸ Hay que considerar que en esta cifra está incluido un muy alto porcentaje correspondiente al IVA sobre importaciones.

industriales consideradas. Si se mide la pérdida ocupacional en todas las ramas para las cuales la política de comercio generó un efecto negativo de sustitución de importaciones, tal pérdida equivaldría a un 68.2 por ciento del total; si sólo se consideraran las ramas en las cuales el efecto de sustitución explica por lo menos la mitad de la variación del VBP en el período, ellas explicarían un 53.0 por ciento de la caída ocupacional; si se consideran exclusivamente las ramas cuya variación en el VBP queda sobreexplicada por la de sustitución, ello equivaldría a un 11.0 por ciento⁹.

Si situaciones como éstas y otras semejantes hubiesen podido ser previstas por la región (el instrumental económico está por cierto disponible) a través del trabajo de alguna suerte de instituto de estudios económicos regionales, sea del sector público, sea de las universidades, es evidente que la región habría estado en condiciones de defenderse mejor en este proceso, sea por la vía de la negociación con el gobierno, sea por otras vías. En verdad, no hay excusas para justificar la ausencia de un organismo de esta especie en una región que cuenta con una infraestructura académica de primer nivel, con asociaciones empresariales que facilitarían el acceso a la información, y con un aparato técnico de planificación que, desde luego, debiera cumplir tareas más importantes.

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

TERCER PROBLEMA: LA REGIÓN DEBE AUTOCONSTRUIRSE A SÍ MISMA¹⁰

Este es un problema de naturaleza sociológica principalmente que, en un orden de prelación, tendría que aparecer en primer lugar, y cuya solución depende de la propia voluntad de la población regional.

La región de Valparaíso fue inicialmente delineada en 1964, incluyendo las provincias de Valparaíso, Aconcagua y Coquimbo (Región VAC).

Posteriormente, al oficializarse la regionalización propuesta por ODEPLAN al Presidente Frei (de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 16.635), la Quinta Región quedó reducida sólo a las provincias de Aconcagua y Valparaíso.

Finalmente, el D.L. 575, de 1974, sanciona la conformación actual de la Quinta Región, incluyendo en ella, además de las provincias de Aconcagua y Valparaíso, a San Antonio, perteneciente hasta entonces a la provincia de Santiago.

⁹ BOISIER, S. e Iván SILVA: "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", *Revista EURE*, N° 33, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.

¹⁰ En esta sección se reproducen algunos párrafos de un artículo previo del autor, publicado en la revista *Hoy*, Año VIII, N° 401, 1985.

Cabe señalar que esta modificación, que posteriormente daría origen a no pocos problemas, era considerada como deseable desde el momento mismo de la primera propuesta de regionalización. Técnicamente conveniente, era, sin embargo, una propuesta de difícil puesta en práctica por consideraciones políticas y sociales. El gobierno actual aprovechó su excepcional situación para imponerla sin una discusión mayor.

No cabe duda que la Quinta Región es una de las dos regiones de mayor importancia del país, que en cualquier proyecto político y en cualquier estrategia de desarrollo constituiría una de las pocas prioritarias.

El problema consiste en que esta región no es una región. Está definido el contenedor, pero no el contenido. Se han definido los límites y se ha impuesto sobre el territorio, así demarcado, una estructura incompleta de administración, que no tiene una contrapartida real en la sociedad o en la comunidad regional.

En el mejor de los casos, se trata de una región no articulada, la que en función del papel que debiera cumplir en términos de desarrollo político y económico de Chile, debe ser armada como un verdadero rompecabezas.

Pero armar o construir una región, transformarla de un *objeto administración* a un *sujeto de desarrollo*, no es una tarea que pueda hacerse desde afuera y desde arriba ni, menos, en condiciones de ausencia de participación.

Para comenzar por lo que salta a la vista, la Quinta Región no tiene articulación física interna. Las comunicaciones viales entre el centro regional (Gran Valparaíso) y San Antonio son indirectas y de baja calidad, en tanto que las ferroviarias son inexistentes. El camino costero Valparaíso-San Antonio, largamente estudiado, sigue en el papel. La mayor parte de las ciudades del Valle del Aconcagua tienen mayor vinculación con Santiago que con Valparaíso.

Contando la región con el más importante canal no metropolitano de televisión (UCV), resulta a lo menos paradójico observar que sus transmisiones se reciben perfectamente en Santiago, pero no alcanzan a San Antonio y a otras ciudades del interior regional. ¿Cómo podría actuar la televisión regional como un mecanismo de identificación social de la región? La prensa escrita, en manos de una sola empresa, resiste cada vez con mayor dificultad la facilidad de penetración de la prensa capitalina.

Desde un punto de vista más complejo, es un hecho que la provincia de San Antonio (o por lo menos sus voceros públicos) no se sienten partícipes de la Quinta Región. El publicitado caso EUROSAL puso de manifiesto la preponderancia de los intereses localistas sobre un interés colectivo regional. Es lamentable que no se haya hecho un esfuerzo significativo para transformar tal debate en una oportunidad de concertación y reivindicación regional. Mirada en su conjunto, la región dispone del mayor complejo portuario del país, y una adecuada distribución de funciones entre sus puertos (Quintero, Valparaíso, San Antonio) debe considerarse como una palanca para el crecimiento de toda la región. Claro que, de nuevo, ello presupone una mayor articulación física interna.

Es también un hecho conocido que los habitantes de Valparaíso suelen, por un lado, mostrar actitudes un tanto románticas añorando un pasado urbano imposible de reconstituir y, por otro, muestran una escasa percepción del "espacio regional". ¿Cuántos "porteños" consideran a Cartagena o a Hijuelas como ciudades de la Quinta Región?

Las reivindicaciones económicas regionales muestran también el mismo fenómeno. Ciertamente no todos los grupos sociales pueden —en estos tiempos— hacer públicas sus reivindicaciones, pero aquellos que han dispuesto de un espacio (principalmente ASIVA) muestran reclamos esencialmente sectoriales, con una sola conexión con la situación general de la región: el reclamo por una verdadera descentralización.

Desde el punto de vista sindical, las organizaciones existentes en la región no representan siquiera un 20 por ciento de la fuerza laboral; ello ha limitado por cierto su capacidad de movilización y defensa de las fuentes de trabajo, y dificulta su concertación con organizaciones representativas de otros intereses.

Las crisis económicas regionales, sean originadas en la propia región, sean originadas en las políticas económicas nacionales, suelen contribuir a cristalizar una conciencia regional y favorecen —en algunos casos— la subordinación de los intereses sectoriales al interés colectivo regional. En la Quinta Región, las políticas económicas nacionales, sindicadas por empresarios y trabajadores como el factor principal de la crisis de la región, parecen no haber logrado este resultado, y bien por el contrario, han servido para agudizar los conflictos.

Como debiera ser claro, no existe ninguna posibilidad de generar un proceso de auténtico desarrollo regional si la región no existe, como entidad social y política, y éste parece ser el caso de la V Región. Naturalmente, no es posible mencionar soluciones sencillas, pero sí sería necesario señalar que una real descentralización política es un poderoso elemento coadyuvante en la construcción de una región, pero en definitiva el desarrollo regional es una tarea de organización de la propia comunidad regional y de su autoconfianza colectiva en su propio destino.

CUARTO PROBLEMA: LA REGIÓN DEBE DEFINIR UN "MODUS VIVENDI" CON LA REGIÓN METROPOLITANA

Es bien conocida la frase atribuida al Presidente mexicano Porfirio Díaz: "Pobrecito México: tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos". *Mutatis mutandi*, se podría afirmar algo semejante con respecto a la situación de la V Región en relación a la Región Metropolitana, una relación signada por la ambigüedad de la articulación entre ambas. Como en muchos otros órdenes de cosas, la peor de las relaciones es la ambigua.

La V Región tiene la no despreciable ventaja de ser probablemente la única región de Chile para la cual se han propuesto dos estrategias alternativas de desarrollo.

La estrategia oficial desde 1964 en adelante, con mayor o menor fuerza, ha consistido en considerar a Valparaíso como un "polo de desarrollo" alternativo a Santiago. Esto fue expresado nítidamente en documentos de ODEPLAN¹¹, al postularse para la V Región una política de "polarización y reconversión económica".

La estrategia alternativa fue delineada por el entonces Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU), de la Universidad Católica de Chile,

¹¹ ODEPLAN, *El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980*, Santiago de Chile, 1970.

y consistía en considerar el conjunto de las Regiones V, VI y Metropolitana como un gran espacio altamente articulado. Para ello se acuñó la expresión "la región como gran ciudad"¹² Aunque el estudio fue preparado para ODEPLAN, esta estrategia no llegó a ser oficialmente planteada.

Ambas estrategias parten de fundamentos teóricos completamente diferentes y tienen distintas implicaciones en relación a programas y proyectos, y presentan, probablemente, una muy disímil situación de beneficios y costos.

La primera de ellas, basada en todo el arsenal conceptual de la teoría de los polos de desarrollo, presupone una fuerte posición del sector público, sobre todo si se tiene en cuenta que su éxito depende en alta medida de la posibilidad de controlar efectivamente el crecimiento económico y espacial de Santiago. La política de localización industrial y la política de descentralización política, administrativa y financiera, aparecen como importantes componentes de la estrategia. La competencia entre centros es estimulada, prestándose atención especial al fortalecimiento de los mercados locales y al aprovechamiento de las ventajas naturales y adquiridas de cada localidad.

La segunda estrategia presupone que esta Macrorregión se encuentra en un sendero de expansión y modernización similar a los grandes conglomerados metropolitanos europeos, cuya característica principal es una muy reducida fricción espacial y, en consecuencia, una alta movilidad interna.

Al considerar la Macrorregión como una "gran ciudad", cada uno de los centros urbanos pasa a asumir funciones especializadas y complementarias (como los barrios de una gran ciudad), y la localización de actividades y de personas pierde relevancia. La administración tiene que ser centralizada, puesto que el énfasis se coloca en la operación del sistema más que en sus componentes individuales. Los programas fundamentales se asocian a los transportes y a las comunicaciones. Aparte de ello, la acción del Estado es bastante reducida; la estrategia tiene una fuerte connotación keynesiana¹³.

En el momento actual, esta estrategia tendría la virtud de subsumir los conflictos. No tendrían sentido los reclamos de ASIVA (Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua) por el continuo traslado de industrias a Santiago; las disputas entre los puertos de Valparaíso y San Antonio parecerían ridículas, y el fuerte desempleo de la Y Región se convertiría en un problema friccional, a resolverse mediante la reducción de la fricción espacial.

Ambas estrategias tienen beneficios y costos con respecto a la V Región. No se ha hecho una evaluación de ellas y esto constituye justamente una tarea para la región. A la luz de tal evaluación la región debe optar por una de ellas y debe conseguir, naturalmente, que el gobierno adopte la misma opción y, una vez que ello constituya un compromiso, éste debe ser mantenido inal-

¹² El fundamento teórico de esta propuesta fue desarrollado por Guillermo GEISSE y José Luis CORAGGIO en el artículo: "Áreas Metropolitanas y desarrollo nacional", *EURE, Revista de Estudios Urbano-Regionales*, Vol. 1, N° 1, 1970. John FRIEDMANN planteó ambas alternativas en su libro *Urbanization Planning and National Development* (Chapter 10), Sage Publications, 1973.

¹³ Curiosamente, esta estrategia ha sido resucitada recientemente por un asesor del General Pinochet, en relación al antiguo proyecto de un nuevo trazado de la vía férrea entre Santiago y Valparaíso, que tendría un costo superior a los US\$ 300 millones, y beneficiaría seguramente a un reducido porcentaje de la población que podría vivir en la costa y trabajar en Santiago conmutando diariamente a esta ciudad.

terable por un largo tiempo. Sin duda que para la región una eventual asociación con Santiago y con la VI Región representa acoplarse íntimamente a la zona más dinámica del país, a costa, entre otras cosas, de perder por completo su identidad. Por otro lado, optar por una estrategia de mayor independencia puede representar un desafío mayor en el corto plazo, pero tal vez sus beneficios futuros sean también mayores. Es, en consecuencia, una decisión que compete, en primer término, a los propios habitantes de la V Región. Lo que es claramente inconveniente y en definitiva insostenible es mantener la ambigua relación actual entre ambas regiones.

Como puede observarse, los problemas anteriores, si bien aplicados en esta oportunidad al caso de la V Región, son, por lo menos los tres primeros, suficientemente generales como para trascender el caso analizado y tienen también validez en otras regiones prioritarias del país.