

La presencia del recurso natural en el desarrollo regional de Chile

ALFREDO SANCHEZ MUÑOZ

Profesor Titular de la Universidad de Concepción

RESUMEN

El caso chileno es de interesante estudio porque, a pesar de ser un país de reducida población, tiene una industrialización de avalanzada en América Latina. En general, explota sus recursos naturales, minería y agricultura y la exportación de bienes ha sido estimulada por la adopción de una política de libre mercado.

ABSTRACT

The Chilean case is an interesting one /O study. because on the hand. it is a country with a small population andoon the other hand, it is one of the most industrialized nations of Latin America. The shift /O a framework of outward orientation has substantially increased regional development in those macroregion with an important endowment of natural resources. In contrast the performance of the metropolitan regions were churacterized by the free trade and free market.

1. INTRODUCCION

El uso de los recursos naturales resulta interesante de estudiar en Chile, por cuanto en términos demográficos es un país que presenta una escasa población (INE, 1992). Sin embargo, en el campo económico, su desarrollo descansa en la explotación de un potencial de recursos naturales repartidos a lo largo del territorio. En este sentido, el país cuenta con dos sectores productivos en que se apoya gran parte de su actividad exportadora: la agricultura y la minería. En efecto, desde la Independencia nacional, el país fue un importante proveedor de materia prima para los países industrializados de Europa. En consecuencia, en términos de estrategia económica, la estructura del proceso de desarrollo a escala regional se caracterizó desde sus orígenes por un modelo de libre mercado, con el énfasis puesto en la exportación de productos primarios localizados de norte a sur del territorio.

Los grandes cambios en el crecimiento económico a nivel mundial se produjeron sólo a partir de 1929 y repercutieron severamente en la economía de los países latinoamericanos. Como resultado de este proceso recesivo, los países de la Región optan por buscar un camino propio para lograr su desarrollo y, siguiendo los planteamientos de R. Prebisch, se promueve después de la Segunda Guerra Mundial un modelo de crecimiento económico que privilegió un proceso de industrialización acompañado de medidas proteccionistas, que propendían a evitar los desafíos de la competencia del mercado internacional. En

síntesis, entre 1940 y 1973 Chile se caracterizó por una política económica de Substitución de Importaciones, que trajo como resultado un producto de alto costo en el mercado y, por otra parte, una activa presencia del gobierno en la toma de decisiones.

El impulso decisivo al proceso de desarrollo de la economía nacional corresponde al momento de la puesta en marcha de la estrategia de libre mercado (1975), que junto con abrir el mercado nacional aprovechó el enorme potencial de recursos naturales que el país posee para fortalecer el proceso exportador. En consecuencia, las regiones con mayor potencial de recursos naturales de rápido crecimiento, y a la vez competitivos en el mercado internacional, respondieron favorablemente a la nueva estrategia de crecimiento, generando nuevas oportunidades de empleo e incorporando nuevas áreas a la dinámica exportadora del país.

II. LAS REFORMAS ECONOMICAS y EL MODELO DE LIBRE MERCADO

En el plano administrativo el país se divide en doce regiones y un área metropolitana. Pero en el ámbito económico, la intensidad en el uso de los recursos corresponde a la tendencia demográfica seguida históricamente por la población, esto es, concentrarse preferentemente en la Zona Central del país. Sin embargo, las aceleradas reformas económicas implementadas a partir de 1975. causaron una fuerte reestructuración del sector

productivo. Los rubros tradicionalmente protegidos bajo el modelo de sustitución de importaciones, fueron radicalmente racionalizados. Mientras que los sectores asociados con los recursos derivados de la actividad forestal, productores de alimentos, tuvieron una mayor demanda en el mercado internacional, abriendo con ello nuevos espacios al desarrollo del sector exportador regional.

Con el propósito de conocer el comportamiento de las regiones entre 1975 y 1990, hay seis macrorregiones económicas que en alguna medida se acercan a la antigua división del país en regiones naturales propuestas por CORFO en 1950. Cada una de estas macrorregiones cuenta con importantes reservas de recursos primarios; sin embargo, las áreas que mejor respondieron a la nueva estrategia de desarrollo fueron aquellas que tenían ventajas comparativas en términos de recursos y que fueron definidas como regiones de rápido crecimiento, en contraste con los centros metropolitanos de Valparaíso, Santiago y Concepción, conocidos como áreas de localización de la industria tradicional.

La implementación del modelo de libre mercado distingue tres momentos:

- a) Drástica reestructuración de la economía con un corto período de crecimiento (1975-1980): corresponde con el momento de eliminación de los controles de precios, privatización de algunas empresas nacionalizadas durante la administración anterior y la liberalización financiera del mercado nacional. Junto con ello, se inicia una fuerte expansión de las exportaciones (1977-1979), Y a nivel de mercado corresponde con el inicio de un reconocimiento internacional del proceso de desarrollo económico del país.
- b) La crisis de la deuda internacional y la caída de la economía (1980-1985): en abril de 1980 el gobierno liberaliza los préstamos y transacciones en moneda extranjera, iniciándose una creciente presencia de bancos internacionales en el país. La combinación, por una parte, de una mayor disponibilidad de capital llegado desde el exterior y, por otra, una tasa de cambio fija, facilitaron un proceso de endeudamiento que culminó con una sobrevaluación del peso nacional entre 1980 y 1981. La recuperación de la economía fue un proceso lento, que frenó el desarrollo de las regiones exportadoras, pero a la vez dejó como lección que una economía abierta presenta también sus riesgos. En términos monetarios, una tasa de cambio debe operar con la misma dinámica que las fuerzas del mercado internacional.

- e) Crecimiento de la economía con una deuda limitada (1985-1990): este período corresponde al momento de recuperación y crecimiento de la economía, la vuelta de la inversión extranjera e inició del proceso de privatización de empresas del Estado. El mayor énfasis se puso en el aumento de las exportaciones. Para ello se aplicó una tasa de cambios más efectiva. En materia de comercio exterior, el gobierno estimuló las exportaciones a través de créditos especiales para apoyar programas de inversión, dando prioridad a la actividad minera y la expansión de la industria forestal. Todas estas medidas dieron un fuerte impulso al desarrollo de las regiones del Norte y Sur del país, incluyendo las regiones especializadas en la producción agrícola de la Zona Central.

III. CAMBIOS ESPACIALES EN EL DESARROLLO REGIONAL

De acuerdo con la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la información de mano de obra activa y el valor agregado por sector productivo, se encuentra compuesta por 88 rubros. Los que analizados a un nivel de desagregación de cuatro dígitos, permite identificar aquellos sectores productivos que se incorporaron con mayor dinamismo al proceso exportador a partir de la explotación de los recursos existentes en las distintas regiones del país.

La Tabla 1 muestra los resultados del análisis diferencial-estructural para el caso de la variable empleo y la Tabla 2 lo hace para el valor agregado. Los valores totales indican cómo varió el comportamiento de las áreas donde la diversificación de los recursos naturales propios permitió que nuevas regiones se incorporaran a la dinámica exportadora, apoyada por sucesivas leyes que respaldaban esta iniciativa. Mientras que los centros metropolitanos de Valparaíso, Santiago y Concepción, definidos como áreas de desarrollo industrial, registraron una pérdida de empleos superior al promedio nacional y la caída del valor agregado provocada por el cierre de industrias, fueron un freno importante para el proceso de desarrollo de dichas regiones.

III.1. Areas de rápido crecimiento económico:

En esta perspectiva, destaca el aporte de la macrorregión Norte (I-II-III y IV Región) con el recurso minería. En efecto, en 1976 el Gobierno tomó la iniciativa de reorganizar las compañías estatales vinculadas a la producción de cobre, creando como organismo independiente la

Tabla N° 1

Análisis Diferencial Estructural para seis
macrorregiones de Chile (1975-1990)
Variable: Mano de Obra

Macrorregiones	Período : 1975-1980		
	Cambio Total	Cambio Estructural	Cambio Diferencial
None	5525	946	4578
Valparaíso	-3699	1685	-5284
Zona Central	2460	1654	806
Bío Bío	-1369	1050	-2919
Sur	3793	2072	1721
A. Metropolitana	4310	4394	-84

Macrorregiones	Período: 1980-1985		
	Cambio Total	Cambio Estructural	Cambio Diferencial
Norte	1327	732	595
Valparaíso	-168	2541	-2709
Zona Central	764	1640	-876
Bío Bío	-2075	-1681	-394
Sur	2174	1169	1010
A. Metropolitana	-4866	-4147	-719

Macrorregiones	Período: 1985-1990		
	Cambio Total	Cambio Estructural	Cambio Diferencial
None	-4771	-153	-4618
Valparaíso	-4591	-405	-4186
Zona Central	-392	-1454	1062
Bío Bío	7865	-2052	9917
Sur	2324	1982	342
A. Metropolitana	6013	2422	3591

Tabla N° 2

Análisis Diferencial Estructural para seis
macrorregiones de Chile (1975-1990)
Variable: Valor Agregado

Macrorregiones	Período: 1975-1990		
	Cambio Total	Cambio Estructural	Cambio Diferencial
None	96136	14070	82066
Valparaíso	-72597	-18360	-54237
Zona Central	-9136	2572	-11708
Bfo Bío	-90502	-60218	-30284
Sur	1647	9410	-7763
A. Metropolitana	122297	85405	36392

Macrorregiones	Período : 1980-1985		
	Cambio Total	Cambio Estructural	Cambio Diferencial
None	-1444	58149	-59593
Valparaíso	23682	47527	-23845
Zona Central	76246	3325	72921
Bío Bfo	62711	23611	39100
Sur	-7652	-4604	-3048
A. Metropolitana	-161871	-109474	-52397

Macrorregiones	Período: 1985-1990		
	Cambio Total	Cambio Estructural	Cambio Diferencial
None	-99016	72720	-171736
Valparaíso	95631	152098	-56467
Zona Central	47347	41323	6024
Bío Bío	7245	57166	-49921
Sur	1762	13952	-12190
A. Metropolitana	-1078	145985	-147063

Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), pero con una administración dependiente siempre del Estado. Esta iniciativa produjo un incremento de la producción anual de cobre. En 1980 la producción de cobre fino de Chuquicamata aumentó de 511.000 toneladas por año a 549.000 toneladas en 1985. En términos de empleo, en 1988 el número de trabajadores en Chuquicamata llegaba a 9.189 empleados y el yacimiento El Salvador totalizaba 4.379 trabajadores. Esta situación varió durante el período 1985-1990 Chuquicamata disminuyó su producción de cobre fino de 646.000 a 605.000 tons. Al mismo tiempo, CODELCO inició una política de racionalización de sus costos de operación y el resultado fue una disminución de 64,5 centavos en 1985 a 44,4 centavos en 1987. Al mismo tiempo, la fuerza laboral decreció en un 17%, lo que explica los valores negativos de la variable mano de obra (ver Tabla 1).

El aporte del sector pesca merece también destacarse, por el aumento del tonelaje capturado, como asimismo por la fabricación de aceites y grasas vegetales, elaboración de pescados y otros productos del mar. En efecto, a partir de 1974 las exportaciones de productos del mar comprome-

tían sólo un 2,3% del total de las exportaciones. En 1975 el total nacional de captura fue de 699.456 toneladas, y en 1980 había aumentado a 2.691.299 toneladas. El aporte de la Zona Norte al total nacional fue de un 80%. La industria pesquera está dominada casi en su totalidad por capitales nacionales, en particular por el grupo Angelini, representado por las empresas Eperva, Iquique, Indo y Guayane, localizadas geográficamente en los puertos de Iquique y Arica. En consecuencia, la presencia de nuevas industrias procesadoras de productos significaron un mayor aporte de valor agregado para el desarrollo de la macrorregión Norte.

En cuanto a la macrorregión Sur (IX-X-XI y XII Región), con una superficie de 339.000 Km², concentra importantes recursos forestales, agrícolas en la zona de La Araucanía, pesqueros y ganaderos, en este caso favorecidos por las condiciones de topografía y clima. Sin embargo, las condiciones geográficas del territorio impiden un mejor aprovechamiento de todo su potencial de recursos, incluido el energético. No obstante, el aporte más significativo corresponde al crecimiento de las industrias de procesamiento del ganado y preparación de carnes en conservas,

actividad que genera un alto valor agregado al producto, y contribuye positivamente al desarrollo regional.

Un análisis del sector productivo muestra también un crecimiento sostenido de la zona en aquellos rubros asociados a los productos del mar, cuya actividad se concentra en ciudades como Puerto Montt, Calbuco e Isla de Chiloé. La variedad de moluscos y mariscos tiene como mercados de destino Estados Unidos, Japón y otros centros consumidores de Asia. Le sigue en importancia el rubro aserraderos y trabajo de la madera, actividad localizada en la Región de Los Lagos. La fuerte concentración de bosque nativo y la introducción de especies de rápido crecimiento, como ocurre con el pino radiata, han favorecido la concentración de capitales destinados a la explotación del bosque con fines comerciales. Esto generó una mayor demanda de mano de obra y desarrollo de centros poblados cercanos a las zonas de explotación.

Las posibilidades de crecimiento del extremo meridional de la macrorregión descansó en un primer momento en la actividad petrolífera, posteriormente el desarrollo de la ganadería ovina abrió el camino a nuevas fuentes de empleo, con la exportación de carne a Europa y la instalación de plantas procesadoras de lana, sebo y otros derivados de la actividad ovina. El valor agregado de la producción industrial de la región orientada a los mercados internacionales, a partir de 1982, se vio muy favorecida con las medidas de ajuste de la moneda nacional. Medida que estimuló la búsqueda de nuevos mercados consumidores de los productos regionales.

Con respecto a la macrorregión Central del país (V - Metropol. - VI - VII - VIII Región), la calidad de los suelos, las condiciones climáticas y la presencia de ríos que cruzan la zona, favorecen el desarrollo de la agroindustria. Al mismo tiempo, la cercanía con Santiago le otorgan ventajas comparativas para el crecimiento y comercialización de sus productos. Esta zona genera más del 50% de la producción nacional de vino. Un porcentaje importante se exporta a América Latina, Estados Unidos y Europa. Le siguen en importancia el sector frutícola, que demanda anualmente un número importante de mano de obra. Además, está el desarrollo agroindustrial que satisface la demanda del mercado interno e internacional, con frutas y vegetales en estado natural y en conserva, hecho que ha contribuido al impulso económico a escala nacional. El recurso forestal es otro rubro importante. En efecto, con la puesta en marcha de la planta celulosa (Celco) de Constitución (1976), se favoreció el volumen de exportación de celulosa, papeles y cartones, como también se instalaron fábricas de envases que genera-

ron un aporte de valor agregado al desarrollo regional. Estas iniciativas forestales han sido apoyadas por un aumento significativo en la superficie de bosques cultivados, especialmente en el sector de la Cordillera de la Costa.

La crisis económica de comienzos de la década de 1980 repercutió severamente en el desarrollo de la economía de la macrorregión. Como resultado de ello, el área tuvo, entre 1980 y 1985, una disminución de las fuentes de trabajo superior al promedio nacional. Aunque algunos rubros, como procesamiento de azúcar, en IANSA, e industria del calzado fueron los que en términos de mano de obra y valor agregado crecieron como sectores productivos por sobre el promedio nacional.

La situación laboral durante el período 1985-1990 mejoró nuevamente con el aporte del sector minero, con el yacimiento El Teniente, localizado en Sewell a 82 Km al Este de la ciudad de Rancagua, y que depende organizadamente de CODELCO. La producción de El Teniente representa un 25% del total nacional y genera una fuente laboral importante para la región. Al mismo tiempo, la recuperación de sectores productivos asociados al recurso forestal y el incremento de demanda internacional de productos agroindustriales, estimulados por un mejor precio del dólar, aportaron en conjunto una nueva dinámica al desarrollo regional.

111.2. Areas de industria tradicional

En el caso de la región de Valparaíso (V), su desarrollo económico se vio favorecido históricamente por la política de descentralización impulsada por CORFO durante la década de 1950. La localización de industrias como la Compañía Chilena de Tabacos, Compañía de Refinería de Azúcar Viña del Mar (CRAV), las plantas petroquímicas de Correón, montaduría de automóviles en Los Andes, etc. Sin embargo, a partir del proceso de apertura económica iniciado en 1975, estas industrias no pudieron competir con los productos manufacturados importados y un número importante de ellas quebraron, provocando altas tasas de cesantía en la región. A manera de ejemplo, se puede citar el caso de Sedería Gratry S.A., Sederías Viña del Mar, Confecciones Oxford, que al momento de cerrar dejaron cesantes a más de 3.000 trabajadores. De las empresas del Estado que cerraron entre 1975 y 1980 se puede citar el caso de la Maestranza Barón, provocando el despido de 1.800 empleados. Pero el caso más representativo fue la quiebra de la Compañía de Refinería de Azúcar Viña del Mar (CRAV) en 1981, que pertenecía a la familia Ross y dejó cesantes a más de 1.000 trabajadores, entre profesionales y obreros.

En cambio la región del Biobío (VIII) ofrece un caso interesante de análisis. En efecto, el primer impacto de la apertura comercial del país fue negativo, por cuanto la zona reflejaba las características más representativa del modelo de sustitución de importaciones. Esto es, industrias que no producían a plena capacidad, sin políticas de innovación tecnológica y ningún interés por perfeccionar su mano de obra laboral. Resultado de ello, no pueden competir con los importados y se produce el cierre de las industrias textiles de Tomé y Chiguayante, la fábrica de vidrios Lirquén, la oficina de CRAV en Penco, quedando sólo la planta siderúrgica de Huachipato, que disminuyó su producción por la falta de demanda nacional. Lo mismo ocurrió con la planta de Petrox en materia de suministro de petróleo.

Frente a este balance negativo en lo industrial, la región de Biobío logró abrir nuevas fuentes de trabajo, a través de su enorme potencial de recursos naturales que se encuentran diversificados en distintos puntos de la región. Con este aporte, la tasa de cesantía disminuyó y la zona inició un nuevo proceso de crecimiento, apoyada por la llegada de capitales internacionales, que concentraron sus inversiones en el desarrollo forestal e industrias derivadas. Hacia fines de la década de 1989, la inversión en plantas de celulosa se refleja en el caso de la planta de Santa Fe, localizada en la ciudad de Nacimiento, con una producción anual de 230.000 toneladas de celulosa blanqueada de eucaliptus, con una inversión de US\$ 569 millones, repartidos en un 60% de Shell, 20% de Scott Paper y 20% de Citibank, ha generado más de 1.000 empleos en la zona. Otras empresas con fuerte presencia regional en la actividad forestal son: Celulosa Arauco, Forestal Ltda., del grupo Cruzat-Larraín; Forestal Inforsa, Mapal y Río Vergara del grupo BHC Vial y CMPC; Forestal Cholguán del grupo Matte-Larraín.

A partir de 1980, la región incrementó también el desarrollo de la actividad pesquera, concentrada en los puertos Talcahuano y Coronel, generando fuentes de trabajo alternativa a la actividad minera del carbón localizada en la provincia de Arauco. En síntesis, la región mantiene su crecimiento industrial fuertemente apoyado por la diversidad de sus recursos naturales, mientras que de las antiguas industrias tradicionales sólo se mantienen aquellas que lograron incorporarse al proceso exportador en forma competitiva.

Con respecto al Área Metropolitana de Santiago, como región no posee una variedad importante de recursos naturales. Sin embargo, la localización del sector industrial manufacturero ha significado para la región, en término de valor agregado, un crecimiento importante. En efecto, Santiago recibe de otras zonas del país la materia

prima y su industria la procesa y la vende al mercado, por la ventajas comparativas que significa un mayor mercado consumidor de 5,2 millones de habitantes.

De tal manera que en términos de estrategia de crecimiento, entre 1975 y 1980 el sector industrial del centro metropolitano de Santiago aportó un porcentaje importante de cesantía. Sin embargo, algunos rubros manufactureros, como la industria del calzado y ropa, aumentaron sus ventas y generaron mayor valor agregado. Otros sectores, como la industria vinculada a la impresión y publicación de textos, renovaron sus procesos tecnológicos, pasando a vender servicios al extranjero. En conclusión, el desarrollo industrial del área metropolitana de Santiago, sin tener una base natural de materia prima, logró incorporarse al modelo de crecimiento nacional, mostrando a partir de 1985 un crecimiento de su mano de obra por sobre el promedio nacional de desarrollo.

IV. CONCLUSIONES

El análisis de la información para el sector productivo nacional muestra que los espacios del territorio con sectores vinculados al aprovechamiento de recursos naturales, crecieron a una tasa más rápida que aquellas regiones con predominio de la industria tradicional.

En segundo lugar, se desprende que la implementación de un nuevo modelo de crecimiento favoreció a las regiones sin experiencia en el proceso exportador, lo que en términos sociales significó nuevas oportunidades de empleo, al mismo tiempo generó un flujo de inversiones que son la base del desarrollo regional.

El análisis permitió también identificar algunos rubros productivos que por su importancia en el mercado internacional merecen especial atención para su desarrollo futuro. Como ocurre con el sector de la industria básica del cobre en las macrorregiones Norte y Zona Central. En un mismo nivel de prioridad está el sector alimentos que se localiza al centro y sur del país y que satisface el consumo interno y también cubre la creciente demanda de los mercados internacionales de América Latina, Europa, Estados Unidos y este asiático.

En términos de estrategia productiva, con la implementación del modelo de libre mercado el país recuperó su economía a través de la exportación de sus recursos básicos de rápido crecimiento. Sin embargo, a partir de 1985, con la llegada de capitales extranjeros y consolidación del proceso económico, se inició una nueva etapa orientada a ganar mercados con productos manufacturados y a la exportación de la experiencia en el manejo de servicios.

BIBLIOGRAFIA

- ARRIAGADA, P.S. (1988): "El papel del Estado en una estrategia de promoción de exportaciones. El caso de Chile". En Cáceres, C., Larraín, F., Nicolaidis, G. (1988): *Exportar un gran desafío para Chile*. Edil. Universitaria, Santiago.
- BALDWIN, R. (1988): "Trade policy in a changing World economy". Harvester ed., pp. 97-121 Y 148-158, London.
- BARDON, A., CARRASCO, C. y VIDAL, A. (1985): "Una década de cambios económicos, la experiencia chilena". Edil. Andrés Bello, Santiago.
- BOISIER, S. (1980): "Técnicas de análisis regional con información limitada". ILPES, Cuadernos N° 27, Santiago, Chile.
- CONDGON, T.G. (1985): "Economic Liberation in the cone of Latin America". Trade Policy Research Centre.
- CORBO, V. (1985): "Reforms and Macroeconomic adjustments in Chile during 1974-1984". In *World Development* 13, N° 8, pp. 893-916, USA.
- GATICA, J. (1980): "De industrialization in Chile", Westview Press, San Francisco, USA.
- GWYNNE, R. (1986): "The Industrialization in Chile, 1974-1984". *Bol. Latin America Res.*, vol. 5, N° 1, pp. 1-27.
- GWYNNE, R. (1990): "New Horizon, Third World Industrialization in an international framework". Longman ed., London.
- PREBISCH, R. (1950): "The Economic Development in Latin America and its principal problems". United Nations, Economic Commission in Latin America.
- SANCHEZ, A. (1989): "La presencia del Recurso Natural en el proceso de desarrollo regional: el caso de la región del Biobío". En *Rev. Ambiente y Desarrollo*, Vol. 5, N° 1, pp. 47-53, Santiago.
- SANCHEZ, A. y MORALES, R. (1993): "Las Regiones de Chile: espacio físico y humano-económico". Edil. Universitaria, Santiago.
- SANCHEZ, A. (1993): "The Free market model and Regional development in Chile, from 1975 to 1989". M. Phil Thesis, University of Birmingham, Birmingham, England.
- TODARO, M. (1990): "Economic Development in the Third World". Fourth edition, Longman ed., pp. 427-465, London.