

# INSERCIÓN REGIONAL Y MEDIO AMBIENTE

*Eduardo Dockendorff*

Esta síntesis se elaboró a a partir del debate sobre el tema «Inserción Regional y Medio Ambiente del 5º Encuentro Científico sobre Medio Ambiente, convocado por CIPMA. La primera parte del documento que aquí se presenta constituye un resumen de las discusiones y contribuciones escritas realizadas durante siete meses —entre noviembre de 1994 y junio de 1995— por un grupo de profesionales, académicos, técnicos, empresarios y representantes del sector público relacionados con los problemas y desafíos que la inserción global, el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo plantean a las regiones en Chile. Las conclusiones son una síntesis de la discusión de las sesiones de trabajo de la comisión «Regiones» durante el Encuentro.

Como se advertirá en su lectura, no hay una opinión homogénea y única del grupo sobre la profundidad y alcance del impacto de la inserción internacional en el desarrollo sustentable de las regiones. Esto, en parte, se explica por la propia diversidad de las regiones, las cuales experimentarán también en forma diferente los efectos de estas nuevas tendencias socioeconómicas y espaciales. Pero también, porque el proceso de descentralización que está en marcha en el país, constituye una compleja transformación de la estructura del Estado, cuyo resultado final es aún impreciso y que dependerá no sólo del Estado central sino, crecientemente, de la capacidad de la propia comunidad regional y local de fortalecer su institucionalidad, así como sus estructuras de gobierno y administración, para cumplir con los objetivos de desarrollo sustentable.

El texto intenta representar esta variedad de opiniones y enfoques en el entendido que la inserción regional y el medio ambiente son parte de un proceso gradual —recién en sus inicios— de transformaciones del Estado y de las relaciones económicas y, por lo tanto, irreductibles a verdades únicas y/o absolutas.

## **El impacto regional de la inserción global**

### *La especialización productiva de las regiones*

La apertura de la economía chilena en un contexto de globalización de los mercados se ha traducido en graduales transformaciones en la estructura productiva de la economía nacional, en cambios en las tendencias históricas de localización de las actividades productivas/; en cambios en el mercado laboral y en modificaciones en los hábitos de consumo de las personas.

El Estado, que había sido el gestor del desarrollo económico durante el siglo XIX y parte importante del siglo XX, ha traspasado gradualmente esta función al sector privado. El Estado, asumiendo un papel subsidiario, ha formulado la política y los instrumentos tanto normativos como económicos, pero ha cedido gradualmente la función dinamizadora de estas transformaciones. Actualmente, el Estado chileno representa alrededor de un 25 por ciento del Producto. Al culminar el siglo XX, esta tendencia tiende a consolidarse y eventualmente a profundizarse.

Las ventajas comparativas de las regiones, especialmente aquellas que cuentan con un significativo patrimonio en recursos naturales, han estimulado, desde los años 80, la localización en esas regiones de los volúmenes más importantes de la inversión nacional, pero muy especialmente de la extranjera.

Aquí se advierte uno de los efectos espaciales/territoriales más significativos de la inserción global de Chile. La especialización regional de la localización de la inversión, conforme la base de recursos naturales genera regiones mineras, pesqueras, forestales, o regiones con alguna combinación relativamente agregada de un par de actividades primarias (minería-pesca, por ejemplo).

El impacto en las regiones de esta localización especializada de la inversión, es de doble carácter. Por una parte, se observan visibles impactos en el desarrollo urbano regional, en el mercado laboral sectorial y/o estacional y, por cierto, en los respectivos ecosistemas intrarregionales.

Por otro lado, cuánto mayor es la brecha entre el nivel tecnológico entre empresas y estructura económica regional, más superficial pareciera ser el impacto de las inversiones en el desarrollo de la región en el largo plazo. En efecto, en esos casos, donde las regiones poseen una base económica aún primaria y con debilidades

en su institucionalidad pública, la alta tecnología incorporada, así como la especialización de la inversión regional, al tener un carácter monolítico autosuficiente, no penetra ni afecta estructuralmente al resto de su sistema productivo, así como tampoco genera efectos multiplicadores significativos en otras actividades económicas (efectos encadenados). Similar cosa ocurre con la estructura social y la política regional, las cuales permanecen, en general, impermeables a las nuevas actividades allí establecidas.

En dichos casos, no se advierte una capacidad endógena de «apropiación» del producto-final de la inserción global, tal como una nueva conciencia regional, o una mayor captación de los excedentes generados por esta actividad económica, o una mayor capacidad de las regiones para participar en las decisiones estratégicas sobre, por ejemplo, apertura a nuevos mercados.

Una conclusión importante de esto es que la vulnerabilidad ambiental de una región es mayor cuanto mayor sea su debilidad como sistema económico y como sistema político. Es decir, si se establece una actividad explotadora de recursos naturales de poca o ninguna relación con la cadena productiva local en una región con una clase política incipiente, con una estructura económica aún no decantada y con sus recursos naturales relativamente intactos, la probabilidad de impactos medio ambientales negativos es también mayor.

#### *Las nuevas tendencias concentradoras*

La apertura de la economía chilena generó, en sus inicios y hasta mediados de los años ochenta (1985-1986), una considerable activación económica, particularmente en las regiones con abundantes recursos naturales, si bien no siempre seguida por «desarrollo». Las tendencias demográficas, históricamente a favor de la Región Metropolitana (RM), registraron cambios importantes que parecían equilibrar, por fin, el persistente proceso de concentración espacial en el país.

Al mismo tiempo, las regiones industriales históricas, tales como la RM y la Región de Valparaíso, experimentaron muy negativamente la apertura, con la desaparición de muchas industrias y agudización del desempleo.

Desde entonces, sin embargo, conforme se han reconvertido importantes sectores productivos («reindustrialización»), se han reestablécido las tendencias concentradoras históricas. Tanto en valor agregado como en la cantidad de industrias, la Región Metropolitana ha aumentado visiblemente su participación

en los indicadores correspondientes. Al observar incluso las ramas industriales más dinámicas, así como la localización de la inversión extranjera (exceptuando la inversión en la minería, que naturalmente se localiza en regiones), alrededor de un 70 por ciento se establece en la Región Metropolitana.

Por otra parte, observando las cifras del período intercensal 1982-92, se constata que las tasas de crecimiento demográfico más altas se registran en Copiapó, Iquique y, particularmente, en las provincias que rodean la Provincia de Santiago. Por el contrario, se puede reconocer un crecimiento inferior al promedio nacional en todas las provincias donde tiene lugar la agricultura tradicional (desde las regiones del Libertador B. O'Higgins hasta Los Lagos (exceptuando las comunas urbanas de algunas capitales regionales tales como Temuco, Puerto Montt y Coyhaique).

Esto indica, por una parte que, efectivamente, la globalización cuando incide en la reconversión hacia un régimen de producción con mayor valor agregado (como ha ocurrido en la RM, especialmente), tiene efectos concentradores en el territorio. En efecto, mientras en las regiones donde se han verificado algunos procesos de reconversión — normalmente estimulado por la concentración de la propia inversión privada— son atraídas nuevas industrias y población. En las regiones Centro-Sur y Sur (hasta Los Lagos), que se han visto afectadas por la depresión de la agricultura tradicional y al mismo tiempo por la expansión de la actividad forestal, es atraída sólo la actividad productiva asociada a la extracción de recursos naturales. El efecto sociodemográfico visible de esto ha sido la gradual pero sostenida migración de población hacia las ciudades capitales regionales como Temuco, Puerto Montt y Concepción.

El turismo ha sido un importante sustituto económico en esas mismas regiones. Esta actividad, sin embargo, no ha detenido la fuga de población, pues parte importante de los empresarios que invierten en turismo son empresarios vinculados a actividades regionales deprimidas o estacionales (por ejemplo, la agricultura), o cuando se trata de mega proyectos, los inversionistas, por regla general, son externos a la región. El grueso de la población regional, en este caso rural o campesina, no tiene en esta economía emergente posibilidades laborales, por lo que opta por migrar.

El carácter del turismo moderno, entre el cual también cabe cierto tipo de turismo aventura, genera un gran impacto ambiental, tanto en las ciudades como en los

ecosistemas naturales (áreas silvestres protegidas y parques, entre otros) que sobrepasan con creces la capacidad de la institucionalidad regional.

### *Globalización y metropolización*

La dinamización demográfica en las áreas periféricas de la ciudad de Santiago en los últimos 10 años alude a otro impacto de la globalización, cual es el de la metropolización.

Como se señaló anteriormente, en los últimos 10 años se ha acentuado un proceso de concentración espacial, tanto de actividades económicas como de población en la Región Metropolitana. Los crecientes problemas de congestión y contaminación han inducido a un esquema de poblamiento «pericentral» esto es, en torno a centros aún incipientes en las provincias exteriores al Gran Santiago. Este proceso seguirá el curso de las grandes ciudades del mundo con características tales como la habilitación de trenes suburbanos, carreteras intercomunales e instalación de grandes centros comerciales («malls»). El efecto ambiental de la metropolización de la RM, puede sintetizarse en dos problemas:

- Primero, si bien las emisiones individuales de fuentes fijas y móviles ha disminuido sensiblemente (ya sea por la incorporación de tecnologías más limpias en los procesos industriales, por el mejoramiento de la calidad de la combustión de motores y/o por un mayor control sobre la contaminación), la contaminación atmosférica no disminuye, porque la satelización de la ciudad y el aumento del número de industrias, al igual que el de los vehículos, ha terminado por absorber las mejorías en las emisiones.
- Segundo, la saturación territorial para la deposición y manejo de los desechos, que amenaza en constituirse crecientemente en un serio problema sanitario y, por cierto, también político.

### *Globalización, identidad regional y actores locales*

El proceso de globalización y la integración creciente de los mercados a nivel mundial producen una tensión paradójica: por una parte disminuye el protagonismo del Estado nacional —incluso su soberanía— y por otra, se revaloriza la autonomía regional y local en la toma de decisiones. La movilidad del capital trasciende los límites geográficos nacionales o regionales. La inversión extranjera directa, como ya se indicó, es materializada por empresas multinacio-

nales integradas globalmente, diluyendo gradualmente las identidades nacionales de las compañías, así como la de sus trabajadores. La noción de competitividad regional y también nacional se hace difusa.

Esto pareciera estar en la raíz de un efecto que incide más profundamente en el sistema decisonal y la organización misma de la sociedad. El proceso de globalización y la integración creciente de los mercados a nivel mundial acompañado por la trasferencia de funciones económicas del Estado al sector privado favorece una atomización del sistema de actores sociales.

La conerema socioterritorial es indispensable para la implementación, por ejemplo, de regulaciones necesarias sobre externalidades, de fomento de la solidaridad social, de procesos de desarrollo estratégico. El «tejido social local y regional» es esencial para asegurar un proceso integrado y sustentable del desarrollo territorial. La propia descentralización requiere de un fortalecimiento de la capacidad regional y local para transferir cuotas de autonomía y mayores atribuciones.)

En el marco de procesos descentralizadores, una visión estática y mecánica de las relaciones entre Estado-regiones pudiera acentuar incluso los «vacíos de identidad». Estos vacíos pueden, como lo está probando la experiencia internacional, provocar reacciones desestabilizadoras primero localistas, pero luego escalan a niveles suprarregionales (Chiapas en México, Chechesnia, Bosnia, etc.)

## **El centralismo como obstáculo del desarrollo sustentable**

### *La desterritorialización del centralismo*

El centralismo es un fenómeno político que tiene tradicionalmente una expresión espacial y económica normalmente análoga, la concentración territorial. La globalización genera aquí, sin embargo, un proceso complejo en el espacio. Las transformaciones tecnológicas, la apertura de mercados y las tendencias al asociacionismo estratégico internacional, ha traspasado a los grandes conglomerados empresariales, las macro decisiones sobre localización de la inversión, destino de éstas, tipo de tecnología y mercados laborales. Los flujos financieros adquieren una Vertiginosa movilidad.

Las regiones son receptores territoriales finales de una red de decisiones económicas de intrincadas ramificaciones internacionales.: Se produce, de hecho, una nueva centralización de decisiones económicas en escenarios muy dinámicos y cambiantes. Se «desterritorializa» el poder económico, manteniendo su lógica centralizadora, sólo que ahora es a gran escala. Como la tecnología posibilita hoy independizar territorialmente la actividad productiva o la relación con el consumidor de la dirección o administración de las empresas, las regiones son el espacio donde se localizan normalmente aquellas unidades vinculadas a la producción, explotación o atención al cliente. La permanencia de estas unidades dependerá de la existencia del recurso local, de condiciones favorables en el país (políticas laborales y económicas) y de los mercados para los bienes o los productos que la empresa ofrece. En estricto rigor, todos son factores sobre los cuales la ingerencia regional es prácticamente nula, a excepción del patrimonio en recursos naturales locales.

### *El centralismo desconcentrado de las empresas privadas*

Las empresas modernas adoptan numerosas medidas desconcentradoras, de suerte que las administraciones de plantas o fábricas regionales tienen no pocas atribuciones en materia operacional, pero escasas, o francamente ninguna, respecto de la política global de la empresa. De ahí que la expresión visible de la empresa aparezca a la opinión pública y a la dirigencia regional como producto de una descentralización de la economía: las empresas locales (o sus sucursales) parecen gozar de cierta autonomía y autosuficiencia operacional. Sin embargo, lo más probable es que su directorio o su gerencia general estén radicados en la capital y en muchos casos fuera del país-. (De los 47 grupos económicos que existen en Chile y están registrados por la Superintendencia de Valores, 46 tienen su sede corporativa en Santiago y uno en Valparaíso.)

En general, se percibe erróneamente esta situación como una suerte de «descentralización» de las empresas. En realidad, el centro de la gestión estratégica sigue estando en la metrópolis, en la proximidad de las instituciones financieras; bursátiles y gubernamentales centrales.

Como el sector privado es el motor del desarrollo económico del país, el carácter descentralizador o no de sus inversiones reviste particular importancia para el diseño de políticas públicas, especialmente aquellas que tienen relación con la descentralización del Estado y el desarrollo regional. En efecto, si las empresas descentralizaran efectivamente sus inversiones trasladando también la gestión

estratégica y política de la empresa a regiones, las decisiones de políticas serían muy diferentes a si las empresas sólo localizan las unidades productivas, de operación y/o de servicios a regiones. En el primer caso, hay una modificación espacial en la radicación del poder y una situación política completamente nueva en la región. En el segundo, hay una localización de una unidad productiva de una empresa con efectos variables en la economía y en el empleo local.

### **La política de descentralización del Estado frente a las tendencias especiales de la inserción global**

Entretanto, el Estado en Chile está empeñado en consolidar un proceso descentralizador iniciado hace unos 30 años, cuando se crearon las primeras instituciones públicas regionalizadoras (ORPLANES). En los años 70, se configura el actual mapa territorial del país y se crean instrumentos económicos para el desarrollo regional; en los años 80, se define una nueva estructura de gobierno interior y administración del Estado, que sería ajustada y democratizada posteriormente en las reformas a la Constitución de 1992 y 1993. Actualmente, la descentralización comprende el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales (municipalidades); la provisión de instrumentos financieros para el desarrollo económico regional, y otros para compensar los déficits municipales; y el establecimiento de órganos e instancias de representación democrática de la comunidad.

Con razón se han generado grandes expectativas sobre las posibilidades que la descentralización ofrece para un desarrollo más sustentable y al mismo tiempo un mayor fomento a la regionalización. Sin embargo, el escenario de las capacidades de la institucionalidad pública para asumir un rol relevante en la gestión ambiental, tanto nacional como regional, como interlocutor válido del sector privado inversionista en las regiones y como actor del desarrollo sustentable, es precario. En efecto, el propio carácter subsidiario del Estado en la gestión económica, su todavía débil institucionalidad regional y local —mientras el sector privado asume un creciente protagonismo en la expansión de los mercados y la transformación de la economía— muestra la profunda disarmonía entre objetivos y expectativas descentralizadoras por una parte, y la realidad objetiva.

El Estado realiza grandes esfuerzos por transformar sus estructura de gobierno y administración para descentralizarse y con ello mejorar su gestión ambiental. Pero el resultado final de la sostenibilidad del desarrollo así como de la descen-



tralización, parecieran estar cada vez menos en manos de las decisiones de los agentes económicos privados.

La consecuencia de todo esto es que la inserción global (en lo que respecta al proceso de descentralización), exige una redefinición muy radical de la función del Estado, tanto para la definición de sus objetivos estratégicos como su gestión para alcanzarlos. La propia gobernabilidad está aquí involucrada, pues la obsolescencia de la institucionalidad pública en asumir funciones de defensa del bien común —como la defensa patrimonial de recursos naturales en una región, o la salud de la población afectada por un emisor peligroso— puede desatar reacciones espontáneas, políticamente desestabilizadoras.

### **Acuerdos económicos e inserción regional**

La prioridad política de la reinserción internacional de Chile ha multiplicado, en los dos últimos años, las negociaciones orientadas a concretar diferentes acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales (NAFTA, MERCOSUR, Unión Europea), acelerando aún más el proceso de inserción global y, con ello, tanto los efectos/impactos, actuales y potenciales, en el territorio regional de Chile.

Es un hecho que el efecto regional de dichos acuerdos será diferencial conforme las características de cada región. En principio, es esperable de cualquiera de los acuerdos comerciales, un beneficio mayor a la población consumidora demandante de bienes de consumo e intermedios, y ello naturalmente ocurriría en aquellas regiones donde se concentra una mayor cantidad de población. Ello significa, en principio, beneficios potenciales mayores para la población de la RM y a distancia, la de Valparaíso y del Bío-Bío.

Diferentes son las perspectivas para la actividad productiva. En efecto, el NAFTA, al igual que los inminentes acuerdos comerciales a suscribir con la Unión Europea posiblemente a partir de 1996, por su importante componente ambiental, afectarán en general a todo el sistema productivo, especialmente aquel localizado en las regiones industriales históricas del país (RM, Valparaíso y del Bío Bío), así como aquellas donde se ha concentrado recientemente la explotación intensiva de recursos naturales de gran sensibilidad ambiental, léase aquí el bosque nativo (Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos, Aysén y Magallanes).

*Recuadro 12*

## Efectos regionales y ambientales de la inserción de Chile en el NAFTA y el MERCOSUR: Un nuevo y gran desafío regional

En medio de una tendencia mundial a la conformación de áreas de libre comercio, Chile negocia su incorporación al NAFTA y el MERCOSUR evaluando los efectos generales y sectoriales —positivos y negativos— de dicha integración en la economía nacional. Sin embargo, la evaluación de los efectos regionales de los Tratados, no ha sido ni siquiera planteada.

La traducción territorial y ambiental de los efectos sectoriales —en la agricultura, industria, pesca, minería, etc.—hará evidente la existencia de regiones más o menos favorecidas por cada Tratado o por ambos conjuntamente.

Chile presenta, en esta línea de reflexión, una singularidad múltiple: único país que se integraría a un área de libre comercio no contigua ni próxima (NAFTA); único país que se integraría más o menos simultáneamente a dos bloques (NAFTA Y MERCOSUR); y país con ventajas geográficas en términos del comercio interoceánico. De aquí el interés no sólo práctico, sino también conceptual y teórico del caso chileno.

*Efectos ambientales:* En general se ha previsto que la inserción de Chile en los Tratados de Libre Comercio —particularmente en el NAFTA— supondrá como requisito adscribir normas y estándares internacionales en materia ambiental. Si bien esto es cierto —y puede evaluarse positivamente— los Tratados tendrán otros efectos ambientales mediatizados, más que jurídica o reglamentariamente, por los cambios sectoriales y territoriales que ellos desencadenarán.

En efecto, mientras el impacto económico agregado de los Tratados significará mayores niveles de producción y productividad, en algunos sectores y subsectores la presión sobre los recursos naturales tendrá signos distintos e incluso contrarios.

Por otra parte, la mayor producción de manufacturas y el desarrollo del sector servicios incrementarán el crecimiento de los grandes centros urbano-industriales, agravando sus problemas ambientales con efectos críticos para la gran población concentrada en ellos.

En lo que se refiere a integración física e infraestructuras, la interconexión energética —en especial la de los gasoductos— implicará una reconversión progresiva en la industria y el transporte con efectos ambientales favorables.

Pero sin duda las mayores implicancias ambientales se relacionarán con el sector agrícola, probablemente el más afectado por ambos Tratados. Los impactos negativos sobre los cereales, las oleaginosas y el azúcar conllevarán una fuerte reestructuración del sector, una probable depreciación de grandes áreas de tierra cultivable y una reasignación de capitales y empleos. Este impacto, regionalmente localizado en el área centro-sur del país, se sumará a los problemas estructurales de la agricultura nacional y a la tradicional mayor pobreza relativa concentrada en algunas de las regiones más afectadas.

*Resumen de la ponencia de Antonio Daher, profesor del IEU de la Universidad Católica de Chile, presentada en el 5- Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente.*

El MERCOSUR produciría eventualmente más efectos espaciales explícitos que el NAFTA, aunque de dos tipos muy diferentes. Mientras brindaría beneficios en las regiones del norte del país, con mayor proximidad física con países miembros del pacto, activando la producción de servicios locales de apoyo al comercio exterior y otros sobre la infraestructura física (tanto vial como de apoyo a la producción). Por el contrario, en las regiones con importante actividad agrícola, donde, por lo demás, hay una importante concentración de población (regiones del Libertador B. O'Higgins, El Maule, La Araucanía y Los Lagos) se pudieran producir efectos, en el corto plazo, muy negativos en la agricultura tradicional y, con ello, en el empleo regional, acentuando el estancamiento sectorial y la persistencia de focos de pobreza, especialmente rural.

En el largo plazo, sin embargo, y dependiendo de la reconversión de estas regiones a partir de la producción agropecuaria, podrían obtenerse beneficios y oportunidades en el área de los bienes intermedios, industria de alimentos y de consumo doméstico (para el hogar).

### **Inserción global e inserción regional: el papel de las regiones**

Hasta ahora, las regiones han experimentado —no protagonizado— los efectos de la apertura externa. El escenario futuro aquí descrito, que anticipa una profundización de la inserción global, invita a reflexionar sobre las ventajas y desventajas que los nuevos mercados que se generen a partir de los acuerdos económico-comerciales, presentan a las regiones en Chile.

En primer lugar, debe reconocerse que las regiones han sido espectadoras pasivas de las decisiones políticas de expansión de los mercados externos, a pesar de ser, y mientras prevalezca la actual estrategia exportadora con énfasis en los recursos naturales, directamente afectadas por los resultados de estas transformaciones.

Detrás de esta condición pasiva, sin embargo, es posible observar manifestaciones endógenas que con mayor o menor espontaneísmo, sugieren una posible inversión del proceso. Algunos ejemplos son:

- Los proyectos industriales, turísticos y de servicios al comercio exterior que se han puesto en marcha en las regiones de Tarapacá y Antofagasta —en la perspec-

*Recuadro 13*

## El turismo en espacios naturales como alternativa estratégica de desarrollo regional, en el contexto de la inserción global.

Los ambientes naturales silvestres, poco intervenidos, son un destino cada vez más valorado por los turistas internacionales. En el contexto de la inserción global de Chile, la conservación de los espacios naturales y su puesta en valor a través de un turismo ambientalmente sustentable, puede convertirse en una alternativa estratégica para el desarrollo de zonas rurales pobres y de localidades pequeñas en las regiones del interior del país.

Una estrategia de este tipo debe apuntar a aprovechar localmente, de una manera compatible con la conservación ecosistémica, el actual auge mundial del turismo. Esta actividad es un negocio que hoy da empleo a 212 millones de personas en todo el mundo y que mueve más de 3 mil millones de dólares anuales. De acuerdo a cifras de la Organización Mundial de Turismo, Chile se encuentra hoy entre los principales destinos turísticos en América, con una tasa de crecimiento anual de 12,8% en el período 1981-91, cifra muy superior al promedio de los países de la región.

En 1994, la llegada de turistas internacionales a Chile superó el millón seiscientos mil turistas quienes gastaron, sin incluir pasajes, 830 millones de dólares durante su estadía. La tendencia de los últimos años registra un incremento de las llegadas de larga distancia, especialmente de Estados Unidos y Europa.

En resumen, en Chile el turismo está bien perfilado en cuanto a su demanda. Se estima que el sector en su conjunto ha crecido a una tasa cercana al 17% anual en promedio en los últimos 10 años y que ya produce ingresos que lo hacen disputar el tercer lugar entre los sectores que aportan al PIB.

Una fracción importante de estos ingresos, creciente y con muy buenas perspectivas a futuro, proviene del turismo de intereses especiales, que incluye los destinos naturales, de aventura y, genéricamente, el ecoturismo. Se estima que cerca de un quinto de los turistas que ingresan hoy al país lo hacen interesados en este tipo de destinos, produciendo ingresos anuales cercanos a los 150 millones de dólares, cifra que se estima subirá a unos 480 millones de dólares para el año 2000.

La oferta de Chile en este campo es extremadamente interesante. Chile es uno de los apenas cinco países con ecosistemas de latitud sur extremos, junto a Sudáfrica, Nueva Zelandia, Australia y Argentina. Tiene los bosques templados más australes del planeta, campos de glaciares y fiordos, la ciudad más austral del mundo (Puerto Williams), y la punta más austral del planeta, el Cabo de Hornos, que es también el sitio más cercano a la Antártida de todo el Hemisferio Sur. El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado incluye actualmente 87 unidades a lo largo de todo Chile, lo que significa cerca del 18% de la superficie continental del país.

A pesar de lo que sugieren estas cifras, el desarrollo del sector no es el resultado de una ordenada planificación sino más bien de un efecto espontáneo. Esta carencia de planificación representa una serie de riesgos para el patrimonio natural de aprovechamiento turístico. Entre ellos, la sobresaturación y eventual daño de los sitios de mayor demanda; pérdida de activos turísticos potenciales o futuros, por dedicación de ambientes naturales a otros usos productivos no necesariamente más rentables que el turismo en el largo plazo; reproducción de patrones de desarrollo turísticos externos que no necesariamente son los más adecuados para Chile.

Para aprovechar la ventaja comparativa que representan los ecosistemas naturales de Chile, hay que convertir esta ventaja en una ventaja competitiva. Esto requiere planificación estratégica. Sin embargo,

ésta no existe o es muy precaria en el sector turismo hoy en Chile. Por ejemplo, es común que los objetivos y planificación del turismo aparezcan sólo marginalmente en los Planes Regionales de Desarrollo.

Una estrategia de desarrollo regional debiera tener en cuenta que el turismo en espacios naturales puede contribuir significativamente a:

- Diversificar el uso actual de los recursos naturales del país ( a través de una vía «no consuntiva»).
- Asignarle mayor valor social y económico al patrimonio natural del país.
- Desarrollar con rapidez microzonas económicamente deprimidas (el sector de servicios asociado admite rápidamente mejoras significativas).
- Favorecer la estabilidad demográfica en áreas rurales, si se logra una participación efectiva de la población local en los beneficios de las áreas protegidas vecinas.
- Favorecer una descentralización efectiva de la gestión pública regional, al perfilar responsabilidades de administración territorial con objetivos turísticos.
- Aumentar la conciencia y responsabilidad ambiental de la población en el nivel local.

Una forma de enfrentar estos desafíos es a través del diseño de planes de desarrollo regionales que contemplen un ordenamiento de los usos del territorio, que determinen «usos preferenciales» de las diferentes zonas o subzonas geográficas que pertenecen a una región. Esto posibilitaría el desarrollo de una conciencia regional acerca de sus «activos naturales», a la vez que permitiría orientar el abanico de alternativas que debe tener en mente el equipo que evalúa la cartera de inversiones regionales.

*Resumen de la ponencia de Humberto Rivas y Pablo Villarroel, Mgs. Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, «Turismo Nacional e Internacional en Espacios Naturales: Una alternativa Estratégica para el Desarrollo de las Regiones», presentada en el 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente.*

tiva de una mayor integración con los países limítrofes— complementados con la ejecución de importantes obras de infraestructura.

- El desarrollo de los cultivos marinos en las regiones de Tarapacá, Atacama y Coquimbo, entre otras, como opción real de diversificación económica;
- La acelerada expansión de los servicios y el comercio en el Valle de Copiapó, a partir de la iniciación de actividades de la mina La Candelaria y el desarrollo de actividades agrícolas de exportación;
- Las iniciativas privadas y públicas que desencadenaron el desarrollo turístico en La Serena y Coquimbo, cuyos efectos positivos y negativos están llevando al Gobierno Regional a revisar las concepciones estratégicas;
- Frente a la creciente actividad forestal en las regiones de El Maule, Bío-Bío y La Araucanía destacan los planes para manejo integral del bosque resguardando la preservación del recurso, los programas para la reconversión tecnológica de las pequeñas y medianas empresas procesadoras de madera, así como el estudio de

los mecanismos de financiamiento para mejorar y construir la red de caminos madereros;

- El desarrollo de la pesca industrial en la Región de Aysén, orientada fundamentalmente a la exportación.

Estos ejemplos muestran las posibilidades, aún en el marco de las restricciones objetivas señaladas más arriba, de poner en marcha una política nacional de descentralización junto al desarrollo sustentable de sus regiones.

### **Las oportunidades y potencialidades de la globalización para las regiones**

La inserción internacional brinda nuevas oportunidades para enfrentar más satisfactoriamente los problemas ambientales de las regiones:

- El acceso de nuevas tecnologías más limpias abren posibilidades a los sistemas productivos regionales de «saltarse» fases tecnológicas contaminantes;
- La apertura de los mercados y la globalización acelera la toma conciencia de los problemas del medio ambiente;
- La internacionalización de la economía y la expansión de las comunicaciones ponen de manifiesto la necesidad de adaptarse a los estándares internacionales ambientales si se quiere sobrevivir en el mercado exportador;
- La apertura comercial mejora el acceso a tecnologías nuevas más limpias;
- Las nuevas inversiones extranjeras importan tecnologías y estándares medio ambientales que elevan el nivel de exigencias del sistema productivo local.

Por ello, aquí se sustenta la tesis que si bien la inserción internacional podría importar efectos negativos para el medio ambiente en las regiones, ello proviene no de la inserción misma, *sino de la ausencia de capacidades endógenas e instrumentos para adaptarse a este nuevo esquema aprovechando sus beneficios*. Como se indicó anteriormente, de todos los procesos que la globalización genera en las regiones (tipo de tecnología, costos de producción, política de la empresa, decisiones de localización, gestión ambiental) probablemente el único sobre el cual las regiones podrían tener competencias y capacidades objetivas es en la gestión de sus recursos naturales y en su patrimonio ambiental. De ahí que la búsqueda de

dichos instrumentos y capacidades constituya un objetivo central de las políticas de desarrollo regional sustentable.

*La urgente endogenización del desarrollo regional y local*

Por las razones indicadas en este documento, las tendencias concentradoras y naturalmente centralizadoras que acompañan la globalización no pueden ser enfrentadas con acciones tradicionales, por ejemplo, a partir de políticas globales de un Estado central, pero subsidiario. Las acciones deben venir de las regiones mismas, las cuales, coordinadamente con los municipios respectivos, tendrán que superar gradualmente las restricciones en su capacidad de gestión (particularmente la gestión ambiental de los gobiernos regionales y locales) hasta constituir una nueva institucionalidad regional, más autosuficiente, con mayor capacidad de control y negociación y convocatoria. Esto es lo que se denomina la «endogenización» del proceso de descentralización. El Estado central deberá promover decididamente esta forma «desde abajo» en la política de desarrollo sustentable.

¿Qué pasos se pueden sugerir para potenciar la endogenización del desarrollo regional? Primero, la endogenización del desarrollo regional requiere de parte de las mismas entidades territoriales (regiones, comunas y ciudades) que, a partir de su realidad socioeconómica, cultural y política, esto es, a partir de su vocación, sus ventajas comparativas y sus recursos, identifiquen y formulen su propio proyecto de desarrollo sustentable y diseñen las acciones estratégicas para llevarlo a cabo.

En el espacio territorial convergen sistémicamente gran parte de los ámbitos de preocupación de las políticas nacionales de desarrollo sustentable y las determinadas por las exigencias del medio ambiente y la inserción global. Los ámbitos más importantes son aquí:

- La infraestructura, para sustentar las necesidades de las actividades productivas y de los asentamientos humanos de la región o ciudad;
  
- La educación y formación del recurso humano;
  
- La institucionalidad que regula las relaciones entre sectores público y privado así como dentro del propio dominio estatal (gobierno y administración del Estado); y

- La gestión pública y el desarrollo tecnológico e innovaciones en el espacio regional y/o local.

*Las restricciones (endógenas) para un desarrollo regional y local sustentable*

El cumplimiento de metas en estos ámbitos o sectores para un desarrollo territorial funcional con la inserción global y las exigencias del medio ambiente, se ha visto obstaculizado por algunos problemas que afectan en diferente magnitud, regiones, ciudades y comunas en Chile, y que deberán ser superados paulatinamente.

- Entre estos problemas, está el de la precariedad institucional que se expresa entre otras formas, en prácticas burocráticas (tanto públicas como privadas); en la compartimentalización intersectorial; en la debilidad de las estructuras públicas para el control ambiental; en la aún débil articulación entre región, municipio y ciudad, por nombrar las más relevantes.

Sin perjuicio de futuros cambios legales que contribuyan a una mejor coordinación inter e intrarregional, las administraciones territoriales deberían explotar mejor las posibilidades de los mecanismos asociativos hoy previstos ya para el agrupamiento de municipios. Ello sería de particular utilidad para enfrentar los problemas ambientales metropolitanos más agudos, tales como la deposición y manejo de desechos. También este mecanismo permitiría abordar problemas de pobreza rural y deforestación, otro de los efectos ambientales derivados de la persistencia de focos de pobreza regional.

- Un segundo grupo está asociado al desequilibrio entre oferta y demanda por infraestructura, especialmente urbana y de apoyo a la actividad productiva. Esto ha generado —amén de un deterioro acelerado de la calidad de vida en las ciudades intermedias debido a las externalidades generadas por la presión del crecimiento económico regional— un debilitamiento de la sostenibilidad del desarrollo de la misma región por las limitaciones de la oferta de infraestructura. Los efectos de este desequilibrio son especialmente negativos en las actividades de la economía exportadora. Aquí deben buscarse mecanismos de complementación pública-privada, así como alianzas región-gobierno nacional para potenciar instrumentos, tales como concesiones y, particularmente, convenios de programación que posibiliten el financiamiento de las inversiones.



- Un tercer ámbito dice relación con la baja calidad de la gestión en general, tanto en los ámbitos de la gestión pública ambiental, como en el que dice relación con el *management* técnico y de proyectos de desarrollo. Esto último afecta también al sector privado.

Una debilidad importante de la gestión proviene de la obsolescencia de instrumentos generales para reorientar la función de la gestión pública, tal como la gestión presupuestaria. Todo esto repercute en la baja capacidad del sector público para constituirse en interlocutor válido y efectivo para otros actores que en las regiones están promoviendo el desarrollo, tales como empresas exportadoras. Parte de este déficit se explica por insuficiencias absolutas en la masa crítica regional y urbana local. Aquí se hace imprescindible una contribución más explícita de los centros regionales de desarrollo científico, así como los de formación profesional y técnica, en el reforzamiento de los recursos humanos regionales.

En casi todas las regiones del país hay potencialidades para el establecimiento de agrupaciones para el desarrollo sustentable («circuitos tecnológicos regionales»), las cuales integran al sector privado, al público y al educativo superior o técnico profesional, radicados en la región, que podrían asumir corporativamente esta tarea.

- Una cuarta restricción, vinculada a la anterior, está relacionada con la escasa oferta educativa (cuantitativa como cualitativa) y el aún inexistente desarrollo de la tecnología y las innovaciones para la sustentabilidad de desarrollo en el espacio regional. Esto tiende a perpetuar dependencias de sistemas de gestión (centralizados, por cierto) por una parte, pero también a transferencias de tecnologías productivas de negativo impacto ambiental y generadoras de altas externalidades absorbidas enteramente por el precario sistema regional.

En este caso, como en el anterior, las instituciones de educación superior podrían asumir el liderazgo en la conformación de estructuras corporativas regionales, invitando al sector productivo establecido en la región para desarrollar estrategias de largo plazo, en las cuales también podría colaborar (vía fondos o subsidios específicos) el gobierno central.

- Un último grupo de restricciones, el cual sin embargo está probablemente en la raíz estructural del centralismo, dice relación con la muy baja identidad, inexistente conciencia espacial-local y muy pobre desarrollo cultural específico. Ello redunda por cierto en percepciones difusas y descomprometidas sobre el patri-

monio económico y natural regional; en una nula producción cultural propia; en tendencias al desarraigo y desintegración social y familiar; en síntesis, la base conductual de la no-sostenibilidad. Esto debilita la capacidad de fortalecer valores locales y la disposición a organizarse para defenderlos y con ello, las bases perdurables de una política de desarrollo regional verdaderamente sustentable.

### *Algunos instrumentos*

En el espacio territorial deben converger necesariamente todos los actores relevantes para el desarrollo, muy particularmente la administración pública con el sector privado. Las regiones constituyen espacios privilegiados para avanzar gradual y selectivamente en medidas hacia un desarrollo más cualitativo, tal como la gestión privada en el cometido de numerosas políticas públicas y la flexibilización en las formas de cooperación para atender las demandas de «lo público» (por ejemplo, a través de la delegación hacia gestores no-públicos).

El espacio territorial, especialmente los «cuasi estados» que son las regiones, ofrece, además, un espacio privilegiado para introducir importantes medidas modernizadoras del Estado al momento de construir la institucionalidad pública regional, especialmente en materia ambiental. Cada entidad territorial debería poder ajustar su institucionalidad a su realidad, pero muy especialmente a su proyecto de desarrollo sustentable.

### *La agenda descentralizadora del Estado para el desarrollo sustentable del territorio*

Sin perjuicio de la «endogeneidad» del desarrollo territorial, el Estado central debe cumplir todavía un rol significativo en el perfeccionamiento de instrumentos tales como tributarios, normativos (reformas constitucionales sobre gobierno y administración del Estado, perfeccionamiento de la autonomía relativa en el manejo de los aspectos ambientales del desarrollo, traspaso de facultades y atribuciones a órganos descentralizados, especialmente para el control) y de gestión (introducción de indicadores, medidas de compromiso con desempeños, estímulos a rendimientos y productividad), pero muy especialmente en acrecentar su voluntad política para profundizar el proceso descentralizador.

Existen también instrumentos cuyo desarrollo y aplicación son resorte de la propia gestión regional y local, y que constituyen una posibilidad abierta por las normas vigentes constitucionales y legales, para que las administraciones regio-

nales y urbanas locales ganen gradualmente espacios propios para construir las bases de sus respectivos desarrollos sustentables. Este es el caso de los planes estratégicos urbanos y regionales; los espacios de concertación público-privados; los convenios de programación regional-nacional; y, por cierto, los estudios de impacto ambiental, que jugarán un papel central en la determinación del destino productivo y en la calidad de vida de los habitantes de las regiones.

## **Conclusiones**

El debate originado en torno a las distintas ponencias y paneles que tuvieron lugar durante el 5º Encuentro, permiten reafirmar la importancia de la endogeneidad del desarrollo como un elemento que refuerza el protagonismo de las regiones para definir sus propios espacios en la inserción global. Algunos aspectos centrales que se presentan en este desafío son:

- El medio ambiente debe elevar aún considerablemente su importancia relativa en las prioridades políticas del actual gobierno, y los gobiernos regionales deben mejorar sustancialmente su capacidad de regular la inversión extranjera en sus territorios.
- Cada región debe participar activamente en la decisión sobre profundidad, modalidad y carácter de su respectiva inserción internacional. Ello requiere activar procedimientos ágiles de participación de la comunidad en el análisis y evaluación de los costos y beneficios de las distintas modalidades de inserción.
- Los espacios de acción de los gobiernos regionales están todavía más allá de lo que la normativa vigente establece y no deben limitarse por ello a lo que la ley dice, sino a su espíritu. Los gobiernos regionales deben convocar, concertar, movilizar proyectos, recursos, comunidad, instituciones y actores, con imaginación y sentido estratégico de futuro para un desarrollo sustentable.
- La planificación del desarrollo regional (planes de ordenamiento territorial) reivindica la relevancia de los instrumentos de ordenamiento territorial. Las deficiencias de la planificación provienen de su modalidad de aplicación (gestión) pero no de la planificación misma. Hay un vasto repertorio de nuevas técnicas y métodos que posibilitan mejorar la calidad de la planificación de la gestión ambiental regional.

- Uno de los pasos urgentes para una gestión verdaderamente sustentable del desarrollo territorial es la coordinación de los servicios intermedios.
- La educación es el esfuerzo estructural prioritario para alcanzar las siguientes condiciones de suficiencia para un desarrollo sustentable en las regiones: reorientarse hacia la persona para fortalecer la familia; desarrollar una cultura científica-tecnológica ambiental local; y modificar conductas y actitudes hacia la sustentabilidad.
- Si bien el turismo —particularmente el bioturismo o ecoturismo— es un contribuyente de la endogenidad del desarrollo de las regiones, no debe exceder los límites («capacidad de carga») del ecosistema regional.
- Se debe buscar, con creatividad e imaginación, potencialidades y oportunidades detrás de los problemas. Es así que la coexistencia de inversiones intensivas en capital y tecnología con territorios pobres representa una oportunidad para la comunidad respectiva de concertar acciones comunes para beneficio de ellos como de las empresas contiguas. Un conflicto potencial puede ser transformado en una oportunidad. Este principio debe regir las relaciones público privadas en la concertación de proyectos regionales y locales.
- Las universidades deben jugar un rol central en el mejoramiento de la masa crítica regional para la gestión regional ambiental, pero también para fortalecer la capacidad regional de diseño estratégico, para la profesionalización de la gestión regional ambiental y para suministrar conocimiento y con ello valor agregado al sistema productivo regional.
- Se debe valorar la gradual transformación y el aprendizaje del sector público en un proceso, como la descentralización, que es inédito, nuevo y aún incipiente. De hecho, las regiones pueden competir, por ejemplo, hoy mejor que ayer y ello debe ser reconocido como parte de un activo y potencial.
- La sustentabilidad del desarrollo regional depende también de un recurso esencial que está en las personas y actores de la comunidad regional, cual es la actitud con la que se enfrentan los desafíos de ganar espacios en el proceso de descentralización, en la voluntad para perseverar en la consecución de los objetivos, en la disposición para conformar equipos plurales y multidisciplinarios, y en la confianza en las fuerzas propias.

## **Reconocimiento**

EL autor de este informe fue el Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Regiones del 5º Encuentro, integrado por (afiliación institucional sólo para fines de identificación): Federico Arenas (MIDEPLAN), Francisco Albuquerque (CEPAL), Octavio Arratia, Pedro Cristi (Consejero Gobierno Regional de Aysén), Carlos de Matos (P. Universidad Católica de Chile), Eduardo Dockendorff (CED), Guillermo Geisse (CIPMA), Carla González (Ministerio Secretaría General de la Presidencia), Pablo Jordán (URBE Ltda.), Cecilia Montero (CIEPLAN), Michael Nelson (CIPMA), Sergio Núñez (Asociación de Armadores de Valparaíso), Esteban Soms (MIDEPLAN). La coordinación ejecutiva de este grupo agradece a los integrantes y colaboradores, particularmente aquellos de regiones, por su contribución a este trabajo.