



**TESIS DOCTORAL**

**Realizada por**

**SERGIO BOISIER ETCHEVERRY**

**TERRITORIO, ESTADO Y SOCIEDAD EN CHILE.  
LA DIALÉCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LA GEOGRAFÍA Y  
LA GOBERNABILIDAD.**

**Director**

**Prof. Dr. Juan Ramón Cuadrado Roura  
Catedrático de Economía Aplicada**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**UNIVERSIDAD DE ALCALÁ  
ALCALÁ DE HENARES, ESPAÑA**

**2007**



CHILE, circa 1700

Fuente: Nicolás Sansón, *Le Chili*, 1669, Paris, [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl) Biblioteca Nacional/Sala J.T.Medina, Santiago de Chile.

# TERRITORIO, ESTADO Y SOCIEDAD EN CHILE. LA DIALÉCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LA GEOGRAFÍA Y LA GOBERNABILIDAD

*“Y PUES DEL FIN Y TÉRMINO POSTRERO  
NO PUEDE ANDAR MUY LEJOS YA MI NAVE  
Y EL TEMIDO Y DUDOSO PARADERO  
EL MÁS SABIO PILOTO NO LE SABE:  
CONSIDERANDO EL CORTO PLAZO, QUIERO  
ACABAR DE VIVIR ANTES QUE ACABE  
EL CURSO INCIERTO DE LA INCIERTA VIDA,  
TANTOS AÑOS ERRADA Y DISTRAÍDA”.*

*LA ARAUCANA, CANTO XXXVII, 73*

*ALONSO DE ERCILLA Y ZÚÑIGA, MADRID, 1590*

Nota: *La Araucana* y el *Cantar del Mio Cid* constituyen los dos poemas épicos más importantes de la lengua española. El poema de Ercilla y Zúñiga fue escrito por un militar y poeta del ejército español encargado de la conquista de Chile y se refiere—obviamente—al pueblo araucano, la principal tribu aborigen del país. Ya que esta Tesis trata sobre Chile y es presentada a una universidad española, la cita precedente es emblemática y si se tiene en cuenta la esperanza matemática de vida de su autor, resulta ser más que apropiada.



# INDICE

|   |     |
|---|-----|
| <b>Prefacio</b> .....   | 9   |
| A) La razón de esta obra .....  | 10  |
| B) Tres preguntas centrales.....  | 11  |
| <b>I. Objetivos, hipótesis, planteamiento del trabajo y marcos teóricos de la tesis</b> .....                                     | 15  |
| 1.1. Algunos antecedentes básicos .....   | 16  |
| 1.2. Objetivos e hipótesis.....   | 18  |
| 1.3. Planteamiento del trabajo y visión a vol d'oiseau de la historia pertinente y .....<br>metodología .....                     | 20  |
| 1.4. De la falta de políticas públicas a la planificación .....   | 23  |
| 1.5. De la planificación al libre mercado neo liberal.....  | 25  |
| 1.6. Estructura capitular.....  | 25  |
| 1.7. Marcos teóricos de la descentralización, de la regionalización, del crecimiento, y del .....<br>desarrollo territorial ..... | 28  |
| 1.7.1 El marco conceptual de la descentralización .....   | 29  |
| 1.7.2. La evolución del concepto de región y la regionalización.....  | 42  |
| 1.7.3. Aplicación a Chile .....   | 46  |
| 1.8. Crecimiento económico y desarrollo societal. Un enfoque territorial contemporáneo .....                                      | 49  |
| 1.8.1. Nuevo entorno del desarrollo territorial.....  | 50  |
| 1.8.2. El nuevo interno del crecimiento y del desarrollo territorial .....  | 63  |
| 1.8.3. Crecimiento y desarrollo: de la sinonimia inicial a la diferencia.....   | 69  |
| <b>II. La cambiante geografía política de Chile a lo largo de su historia</b> .....   | 87  |
| 2.1. Las cédulas reales y la definición de los límites del territorio de Chile .....  | 89  |
| 2.2. Estrategias de conquista y territorios efectivamente ocupados .....  | 90  |
| 2.3. Las reformas borbónicas, el ordenamiento del territorio y la fundación de las ciudades en<br>el siglo XVIII.....             | 92  |
| 2.4. La idea de la frontera en la historia de Chile .....   | 94  |
| 2.5. Gravitación histórica de Santiago.....   | 96  |
| 2.6. Independencia y consolidación de la idea de territorio nacional .....  | 98  |
| 2.7. Expansión y contracción de la geografía colonial y la colonización alemana en el sur del<br>país .....                       | 99  |
| 2.8. El ciclo del trigo, el avance de la frontera agrícola y la ocupación de la Araucanía .....                                   | 102 |
| 2.9. El guano, el salitre, la expansión hacia el norte y las guerras fronterizas .....  | 104 |
| 2.10. La cuestión de la Patagonia y los límites de Chile allende Los Andes.....   | 105 |
| 2.11. La última frontera: colonización de Aysén y Magallanes .....  | 106 |
| <b>III. El poder, el territorio y al conformación del estado a lo largo de la historia</b> .....                                  | 109 |
| 3.1. La anarquía y la lucha por el poder entre federalistas y centralistas .....  | 111 |
| 3.2. El triunfo conservador–centralista en Lircay. Diego Portales y la Constitución.....<br>de 1833.....                          | 112 |
| 3.3. “El peso de la noche”, la administración del territorio y el surgimiento de los<br>regionalismos .....                       | 114 |
| 3.4. Breve exposición sobre la formación del Estado: mitos y realidades.....  | 116 |
| 3.5. Reseña histórica constitucional de Chile .....   | 120 |
| <b>IV. El poder, el territorio y la descentralización: desde sus albores al estado actual</b> .....                               | 125 |
| 4.1. Desde la Independencia al Gobierno Militar .....   | 126 |
| 4.2. El Gobierno Militar .....  | 128 |
| 4.3. Los gobiernos de la Concertación de Partido por la Democracia.....   | 135 |
| 4.3.1. El gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990–1994).....   | 135 |
| 4.3.2. El gobierno de Eduardo Frei Ruiz–Tagle (1994–2000).....  | 136 |
| 4.3.3. El gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000–2006) .....   | 138 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>V. El discurso sobre desarrollo regional en el estado y en las regiones. El caso de la región Bío-Bío (1966–2006)</b> .....   | 141 |
| 5.1. Introducción al caso de estudio .....   | 144 |
| 5.2. Un modelo conceptual para el análisis .....   | 147 |
| 5.3. Síntesis de la Región del BíoBío y su posición en el país .....   | 150 |
| 5.4. La estrategia regional de los años sesenta .....  | 157 |
| 5.5. La estrategia regional de los años noventa .....  | 161 |
| 5.6. La estrategia regional actual .....   | 181 |
| 5.7. Análisis comparativo: las ideas dominantes, el estilo y el método, la socialización, .....<br>el impacto real.....  | 186 |
| <b>VI. Una visión crítica de la descentralización territorial y política de Chile. La dialéctica descentralizadora, el lenguaje social y la cultura chilena. CODA: el nombre no es la cosa nombrada y la ley se acata, pero no se cumple</b> ..... | 197 |
| 6.1. El trasfondo de una cultura que no facilita la descentralización.....   | 198 |
| 6.2. Gobiernos que no gobiernan y regiones que no pueden desarrollarse.....  | 203 |
| 6.3. ¿Se puede concebir un proceso real de descentralización sin recursos financieros.....<br>propios?.....  | 208 |
| 6.4. La descentralización y la LOCGAR después de quince años: “eppur si muove” .....   | 209 |
| 6.5. Los siete escollos principales del proceso (descentralizado) de desarrollo regional .....   | 212 |
| <b>Conclusiones y síntesis final</b> .....   | 237 |
| <b>Anexos</b> .....  | 247 |
| Anexo A. Una radiografía de la producción y de la ocupación en las regiones chilenas .....   | 249 |
| Anexo B. Una lectura comentada a la estructura capitular de la estrategia regional. La región del Bío-Bío al encuentro del siglo XXI.....  | 269 |
| Anexo C. Ciencia y tecnología en las regiones .....  | 279 |
| Anexo D. Distribución del capital humano en las regiones.....  | 283 |
| Anexo E. ¿Qué futuro nos espera? El nuevo gobierno (2006/2010) y su apuesta descentralizadora .....  | 289 |
| Anexo F. Ley N°19.175, Orgánica constitucional sobre gobierno y administración .....   | 295 |
| <b>Bibliografía</b> .....  | 333 |

## INDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y LÁMINAS

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| Figura | Matrices metodológicas .....  | 28  |
| Figura | Nuevo entorno del desarrollo regional.....  | 51  |
| Figura | Crecimiento territorial exógeno .....   | 65  |
| Cuadro | Gasto fiscal per cápita según regiones en Chile.....  | 67  |
| Figura | Desarrollo territorial endógeno .....   | 69  |
| Figura | Subsistema subliminal, un listado de capitales intangibles.....   | 78  |
| Figura | Estructura molecular y emergencia sistémica del desarrollo .....  | 83  |
| Figura | Estructura de una estrategia de planificación regional.....   | 148 |
| Cuadro | Dinámica territorial chilena.....   | 153 |
| Figura | Políticas meso (regionales) sugeridas para diseñar una estrategia por el análisis diferencial/estructural*..... | 154 |
| Figura | Conceptos claves en políticas regionales a lo largo del tiempo .....  | 179 |
| Figura | ¿Por qué un proyecto político? ¿Por qué no un plan o una estrategia? .....                                      | 179 |
| Figura | Metodología para la gestión de un proyecto político regional .....  | 180 |
| Figura | Proyecto político regional. Secuencia de tareas .....   | 189 |
| Cuadro | Evaluación del desarrollo de la RBB a largo plazo.....  | 191 |
| Cuadro | Efecto total, diferencial y estructural por regiones 1990–2002, a precios .....                                 | 192 |
|        | constantes de 1996 según MIDEPLAN .....   | 192 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| Cuadro  | Indicadores Comparativos RBB y país .....   | 194 |
| Figura  | La respuesta estatal: hay muchas formas de decir no, por ejemplo .....                                | 203 |
| Cuadro  | Distribución de la IDR (1990–2005) según sus componentes .....  | 209 |
| Cuadro  | Inversión pública efectiva total .....  | 216 |
| Cuadro  | Inversión pública efectiva total .....  | 217 |
| Cuadro  | Producto interno bruto por región a precios constantes, 1996-2004 .....                               | 218 |
| Cuadro  | Participación del fndr en la inversión pública y en la inversión de decisión regional.....            | 219 |
| Cuadro  | Participación regional en la distribución del 90 % del FNDR .....                                     | 219 |
| Cuadro  | Matriz de correlación por rangos de spearman para la distribución del 90 % del FNDR .....             | 219 |
| Cuadro  | Participación regional en el producto interno bruto total .....                                       | 220 |
| Grafico | Evolución de la IDR en el período 1990–2005 por instrumentos, en MM\$ del año 2005 .....              | 222 |
| Gráfico | Crecimiento real del FNDR en el período 1990–2005 .....   | 223 |
| Gráfico | Evolución anual del FNDR y de sus provisiones, en Mm\$ del año 2005 .....                             | 224 |
| Grafico | Distribución de las provisiones del FNDR (1999–2005) .....  | 225 |
| Grafico | Distribución regional del FNDR total (1999–2005) .....  | 225 |
| Cuadro  | Evolución del peso de la IDR, FNDR total y FNDR distribuido en la Inversión Pública Total (IPT).....  | 227 |
| Cuadro  | Calificación profesional de los Seremi´s SERPLAC .....  | 233 |
| Cuadro  | Una visión cognitiva de las estrategias regionales vigentes al 2006. ¿Cuán contemporáneas son?.....   | 234 |
| Cuadro  | Indice de Actividad económica regional .....  | 240 |
| Cuadro  | Valor del IDH regional 1994–2003, clasificación IDH y reducción de la distancia a la meta ideal ..... | 242 |





# **PREFACIO**

## A) La razón de esta obra

Este texto es el resultado de un trabajo de investigación realizado para optar a la obtención del grado de Doctor en Economía por la Universidad de Alcalá, en Henares, España. La justificación del estudio es doble: tiene que ver con un país, Chile, y su zigzagueante camino hacia una sociedad más descentralizada y por consiguiente más democrática y, en opinión del autor, una sociedad entonces más próxima al desarrollo contemporáneamente entendido y tiene que ver también con el cierre de un proyecto personal de vida, en su componente intelectual y académico. Se trata, por una parte, de generar un conocimiento social que permita avanzar más rápido y con mayor eficiencia en la intervención de una sociedad sobre sí misma, en una recursividad que es permanente: la sociedad se crea y recrea a sí misma y crea y recrea sus propios mecanismos de auto intervención en la búsqueda continua de su propio desarrollo, del miltoniano paraíso perdido, generando un sendero en espiral en el cual el conocimiento científico acerca del cambio en el pasado permite empujar el cambio correcto en el futuro, en un marco en que se entiende el desarrollo como un proceso evolutivo de emergencias o de propiedades emergentes sistémicas, inscrito por tanto, epistemológicamente, en un paradigma propio de la complejidad y del constructivismo. Tiene que ver también, desde otro ángulo, con la fase última del desarrollo cognitivo y científico personal, de síntesis final de un proceso de larga data de exploración de un campo del *conocimiento/acción* como diría John Friedmann, o de la *epistemología del territorio*, y la capacidad para entender e intervenir dos procesos de cambio social de indesmentible naturaleza territorial: el crecimiento económico y el desarrollo societal.

Para comenzar, no hay que perder de vista el título mismo del proyecto: *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*, título que apunta a dos asuntos, uno más explícito que el otro.

Primero, como muchos de los nuevos países que surgen de la saga de modernidad empujada por la expansión europea del Siglo XV y siguientes, en Chile, el orden cronológico de la conformación de la Nación se presenta de un modo inverso al observado en Europa: la ocupación de un territorio obliga a crear un Estado que a su vez se transforma en la matriz de la construcción de la sociedad nacional-política y civil-respectiva. Como se examinará, ni Diego de Almagro ni Pedro de Valdivia “descubrieron” Chile—que no existía ni social ni políticamente hablando—limitándose ambos, más notoriamente en el caso del segundo Conquistador (sería más preciso llamarlo *Ocupador*), sólo y precisamente, a *ocupar* un territorio que se encontraba precariamente “ocupado” por varias tribus aborígenes con esporádicos contactos entre ellas pero sin que existiese, ni remotamente, una noción de *nación*.

Segundo, hay en el texto una apuesta metodológica, una pregunta,—una hipótesis—cuya validación busca explicar por qué, en América Latina, Chile ha llegado a ser considerado como el único país de esta parte del mundo, por lo menos cuando se habla de países de tamaño físico intermedio o grande, que logra consolidar—en la segunda mitad del Siglo XX—una modificación profunda en su geografía política/administrativa, introduciendo en el texto de la Carta Fundamental, una *regionalización nacional, exhaustiva y excluyente*, en conformidad estricta con las prescripciones en boga sobre esta materia en las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado y cómo y por qué esta modificación formal

abre paso a una modificación de sustancia en la administración nacional generando un modelo político que podría describirse como un modelo de *centralización descentralizada*, o viceversa, todo ello en un país considerado como caso extremo en materia de centralismo y presidencialismo y carente en gran medida de culturas locales, con una población muy homogénea calificada por la mayoría de los analistas como “poco apegada al terruño y mucho a la patria”.

Como lo muestra el título mismo, la apuesta metodológica se centra en una histórica tensión entre, por un lado, *una geografía física y política* que se modifica profundamente hasta ya entrado el Siglo XX, mediante procesos de estrechamiento y elongación, de colonización interna y de conquista externa, para terminar con un territorio nacional a todas luces extraño en el mapamundi: con una amplitud que es, en promedio, la vigésima parte de su longitud, y que “demanda” una administración nacional más cerca de la gente como bien se expresaba en un informe en 1957 sobre los municipios, citado por el historiador Gabriel Salazar (1999; 298): “...*El camino consiste en permitir y estimular a los habitantes de todas las regiones de Chile para que se incorporen al estudio y solución de sus propios problemas comunales o provinciales...*” y, por otro lado, *un Estado* que “oferta” sistemáticamente una centralización basada en reales y también supuestas necesidades de gobernabilidad. Nadie ha expresado mejor esta posición histórica que quien es visto precisamente como el forjador temprano del Estado–Nación en Chile, el Ministro de Interior y de Guerra Diego Portales, en los años treinta del siglo XIX. En una famosa carta enviada al que sería posteriormente su Ministro de Hacienda Juan Manuel Cea y fechada en Lima en marzo de 1822, Portales escribió: “...*La República es el sistema que hay que adoptar; pero, ¿sabe como yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal...*” (citado por Salazar, op.cit.; 134, sublineado de este autor). Como se dice en los estrados judiciales: ¡a confesión de partes, relevo de pruebas!

## B) Tres preguntas centrales

Hay tres preguntas centrales que deberán ser dilucidadas en el curso del texto: i) ¿qué explica que la geografía del país demande descentralización?; ii) ¿qué explica que el Estado chileno se construya en torno a un centralismo recalcitrante?; iii) ¿cómo se explica la síntesis contemporánea? De las respuestas debería surgir una explicación de la situación actual de Chile en materia de descentralización, *trunca*, como podría denominarse, pero que aún así, logra resquebrajar la férrea estructura centralizada del Estado, aún cuando el apego a una concepción del Estado, unitaria en extremo hasta hoy, no haya podido ser modificada.

No obstante que la geografía y la historia mantienen una fuerte recursividad en el tiempo, a veces es la geografía la que genera hechos y a veces son los hechos los que afectan la geografía, la dialéctica entre ellas –que acá se postula como una tesis central– obliga sumergirse con cierta profundidad en ambos campos a fin de entender a cabalidad la situación actual en materia de regionalización, descentralización, crecimiento, y desarrollo en el territorio. Ello explica sendos capítulos de esta obra dedicados a estos temas. Después de todo no puede haber sido meramente casual el hecho de que hasta hace poco, en este país, la carrera universitaria profesional de pedagogía en historia era al mismo tiempo

pedagogía en geografía; no existía, como hoy, la profesión de geógrafo como tal, ni la de historiador a secas.

Así, sin ser historiador, sin ser geógrafo, la naturaleza de la obra obliga a quien escribe a intentar un enfoque transdisciplinario, en el cual los dos campos citados se entrecruzan, además, con la economía, la sociología, la psicología, la politología y el derecho. No se trata, como puede apreciarse, de un esfuerzo menor. Hay que entender el desarrollo de esta obra como una muy modesta contribución a generar un *cognitivismo polivalente* en ciencias sociales aplicadas que, preciso es reconocerlo, harta falta hace. Hay que entender la economía aplicada como una praxis interactiva entre varios campos disciplinarios.

Como economista profesional me siento muy identificado con la definición keynesiana de este tipo de profesional: “*Debe ser, de algún modo, matemático, historiador, estadista, filósofo; manejar símbolos y hablar con palabras; contemplar lo particular desde el prisma de lo general, abordar lo abstracto y lo concreto con el mismo vuelo de la idea. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con la vista puesta en el futuro*”, una cita reproducida por Cuadrado et. alli. (1999:xx) en Introducción a la Política Económica.<sup>1</sup> Todas estas características atribuidas por Lord Keynes al economista estarán de un modo u otro presentes en este trabajo. Es notable que esta cita se reproduzca en un texto, magnífico por lo demás, que emana de un Departamento de Economía Aplicada, que tiende, como todos ellos, a mostrar una preferencia por el formalismo aritmético, matemático y modelístico, lejos del pensamiento del economista inglés, quien sin duda sostendría que la economía aplicada es, como su propio nombre lo indica, cualquier puesta en práctica de principios derivados de la teoría económica, es cierto, pero siendo igualmente cierto que es imposible pretender aislar dicha aplicación de su obvia interrelación con los seres humanos y con su conducta individual y colectiva; nadie reacciona a un alza de precios exclusivamente por la racionalidad económica. Mal que mal, Douglass North mereció un Premio Nóbel por sostener la capacidad sólo relativa de la ciencia económica para explicar las decisiones de las personas.

Ni Smith, que no era un economista profesional, ni Marshall ni Keynes ni Schumpeter ni Hirschmann ni Sen han privilegiado el formalismo cuantitativo por sobre el razonamiento. Es cierto que la economía tiene pretensiones de ciencia, pero *de ciencia social*, no de ciencia *dura*, pero también es cierto que no puede, la ciencia económica, quedarse sólo en el discurso por bien estructurado que éste sea; muchas hipótesis deben ser sometidas a falsación empírica, aunque muchas otras no son susceptibles de verificaciones fáciles. En el mundo de la ciencia económica también se produce una división del trabajo, entre quienes proponen ideas o nuevos enfoques (epistemólogos) y quienes se ocupan de la información, la formalización, la interpretación de datos y en definitiva, de probar o rechazar aquello que vale la pena someter a la verificación empírica cuidadosa.

Al escribir esta Tesis he tenido siempre presente las observaciones y prescripciones de Humberto Eco en Cómo se hace una tesis (2005) y en particular los criterios para evaluar la científicidad (pp.43/48): a) la existencia de un objeto (de investigación) reconocible y definido de tal modo que también sea reconocible por los demás. En este caso el objeto es la política territorial seguida por Chile en los últimos cuarenta años; b) la

---

<sup>1</sup> Hay una tercera edición de este texto, fechada en el año 2005.

investigación tiene que decir sobre este objeto *cosas que todavía no han sido dichas*. Ciertamente se dirán cosas en el texto que jamás han sido dichas en relación al objeto, como por ejemplo, la característica de ser la política territorial chilena el resultado de una *casualidad lateral*; c) la investigación tiene que ser útil a los demás. Se supone que cualquier avance que clarifique la verdadera naturaleza de la cosa investigada constituye una ayuda para otros que deseen incursionar en el tema, ya sea como investigadores o como *practitioners* ; d) la investigación debe suministrar elementos para la verificación y refutación de las hipótesis que presenta, cuestión que se resuelve mediante el recurso a la historia escrita y oral así como a la información fáctica, que respalda la afirmación o la tesis de la escasa efectividad de la acción pública en este caso.

El lenguaje usado en este “discurso doctoral” tiene un contenido quizás no menor de metáforas. Muchos ven en la metáfora una figura decorativa y ornamental del lenguaje, impropia del lenguaje “científico”. No obstante, *“figuras literarias como la metáfora han sido esenciales para la creación de conceptos, pues buena parte de los conceptos nuevos de la ciencia y de la filosofía se han creado mediante metáforas”* (Betancur; 2006, 10)

Al escribir esta Tesis también me he adrito al postulado de Wallerstein (1999) acerca de la naturaleza histórica de los sistemas complejos y viceversa.

En efecto, señala Wallerstein: *“Sin embargo parece obvio que lo que es histórico es sistémico y lo que es sistémico es histórico. Todos los fenómenos complejos tienen reglas, fuerzas constrictivas, tendencias o principios rectores, es decir, estructuras. Cualquier estructura real (en contraposición a estructuras imaginarias) tiene particularidades debido a su génesis, su historia de vida y su entorno, y por ende tiene una historia que es clave para su manera de funcionar. [Los sistemas históricos] tienen tres características definitorias: son relativamente autónomos, o sea, funcionan en esencia en términos de las consecuencias de sus procesos internos; tienen límites temporales, es decir, tienen principio y fin; tienen límites espaciales, aunque este espacio puede cambiar en el transcurso de la vida”*. Se verá más adelante la forma cómo estos juicios se aplican a la investigación en curso.

Muchas personas, colegas, amigos, funcionarios, colaboraron amicalmente entregando información, acceso a documentos y aportaron comentarios que han enriquecido el estudio. Todos participan de los méritos, si los hay, pero sólo el autor es responsable por los deméritos, que seguro los hay. A riesgo de omisiones involuntarias, Florencio Ceballos, Bernardino Sanhueza, Eduardo Palma, Fernando Ordóñez, Federico Arenas, José Abalos, Iván Silva, Pablo Matus, (sin cuya ayuda no habría podido adentrarme en la historia de la geografía chilena), John Friedmann, Walter Stöhr (ambos, maestros y amigos), todos cuentan con mi gratitud y amistad.

He tenido la extraordinaria suerte de contar con profesores–amigos de tremenda importancia en este desafío: Rubén Garrido Yserte, Tomás Mancha Navarro y, sobre todo, Juan Ramón Cuadrado Roura, principal responsable de haberme incitado a esta aventura intelectual. Mi gratitud es muy grande con ellos, pero es todavía inferior a mi amistad.

En el año 1964 me gradué como economista en la Universidad de Chile y en el año 1967 obtuve un Master in Regional Science en el Departamento de Ciencia Regional en la Universidad de Pennsylvania en los Estados Unidos y ahora, cuarenta años más tarde pretendo un Doctorado en la Universidad de Alcalá. Toda una aventura.

Esta aventura académica e intelectual está dedicada a Antonia e Ignacia; ambas aprenderán que, sin importar cuándo, siempre es posible plantar un nuevo árbol y escribir otro libro.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE**

**2005**

**Artículo 3**

**EL ESTADO DE CHILE ES UNITARIO**

**La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.**

**Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.**

# **CAPÍTULO I**

## **OBJETIVOS E HIPÓTESIS, PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO Y MARCOS TEÓRICOS DE LA TESIS**

## INTRODUCCIÓN CAPITULAR

El primer capítulo de la obra es al mismo tiempo su componente central ya que ofrece un marco teórico propio en el que destaca la propuesta conceptual de considerar tanto el proceso de crecimiento económico territorial así como el proceso de desarrollo territorial como sendas *propiedades emergentes de sistemas territoriales complejos, evolutivos y dotados de elevada sinapsis y sinergia*. Puesto que además se considerará el desarrollo en un territorio como un proceso inescapablemente endógeno y por tanto descentralizado, el capítulo hace una revisión sumaria de la teoría de la descentralización y, dado que se examina un intento histórico para intervenir sobre un territorio nacional que de manera *ad hoc* es sometido a una regionalización voluntarista por parte del Estado, será también necesario comentar brevemente los fundamentos de la regionalización chilena, un ejemplo pionero en América Latina.

### 1.1. Algunos antecedentes básicos

Según el historiador Armando de Ramón (2003:16) los límites iniciales de Chile correspondían a las gobernaciones creadas por cédulas reales a favor de Diego de Almagro, Pedro de Mendoza y Simón de Alcazaba en 1534 y a favor de Francisco de Camargo en 1539, las que atravesaban transversalmente el Cono Sur de América Latina, un hecho suficiente para transformarlas en meras declaraciones. Posteriormente Pedro de Valdivia obtiene una nueva gobernación “*hasta cuarenta e un grados de norte sur, costa adelante, e cien leguas de ancho hueste leste*”, límites ratificados por Cédula Real del 31 de Marzo de 1552 y que da origen a la provincia de Nueva Extremadura, o Reyno de Chile, o Capitanía General de Chile, o simplemente, Gobernación de Chile. En 1554, el Emperador, mediante Real Cédula del 29 de Septiembre extendió la frontera sur del territorio hasta el Estrecho de Magallanes. De Norte a Sur la concesión inicial se extendía entre los paralelos 27 y 41 de latitud Sur; de Este a Oeste la concesión se extendía desde el Océano Pacífico hasta cien leguas hacia el interior, casi hasta el Océano Atlántico. En 1563, una cédula de Felipe II quitó la gobernación de Tucumán, Juríes y Diaguitas a la gobernación de Chile y en 1776, al crearse el Virreinato de La Plata, la provincia de Cuyo fue segregada de Chile e incorporada en el Virreinato. En 1883, finalizada la Guerra del Pacífico, Chile incorpora las norteñas provincias peruanas y bolivianas respectivamente de Tarapacá y Antofagasta a su territorio, al tiempo que en 1881 un tratado con Argentina había entregado a ese país la Patagonia. Desde luego, como se mostrará, la ocupación longitudinal verdadera del territorio llegaba, en realidad sólo hasta las proximidades del paralelo 37 Sur; actualmente los límites se acotan, de Norte a Sur, entre los paralelos 17 y 56 de latitud Sur y entre el Océano Pacífico y el meridiano 70 Oeste, más menos coincidente aproximadamente con su eje longitudinal. En el transcurso de la historia el país “se corrió” hacia el Norte 10° grados y 15° hacia el Sur y se “enangostó” considerablemente. En el Capítulo II se abordarán con



algún detalle estos cambios geográficos que, como se dijo, fueron acompañados además por una importante expansión de la frontera interna.

Los cambio perimetrales, la suma y resta de territorios, extendieron la superficie del país desde aproximadamente los originales 190.000 km<sup>2</sup>. a los actuales 756.000 km<sup>2</sup>., es decir, casi cuatro veces.

Ni el territorio en sí mismo ni la geografía en sí misma constituyen un sujeto, y por tanto ni el territorio ni la geografía demandan cosa alguna a la sociedad. Pero el modelo administrativo no resulta del todo independiente de la *forma territorial física*; por ejemplo, si bien la superficie actual de Chile es mayor a la de Francia, de todas formas una comparación es legítima para ejemplificar el juicio recién anotado y permite ver que el famoso *hexágono* puede ser administrado nacionalmente (y centralizadamente) con alguna facilidad desde un punto relativamente central como París, cosa muy distinta a lo observado en Chile, donde la capital dista casi igual de los límites septentrional y meridional: más de 2.000 kilómetros, una ubicación que, según algunas opiniones de historiadores habría sido expresamente elegida por Pedro de Valdivia, más o menos equidistante de Lima y del Estrecho de Magallanes, de la supervisión virreinal y del extremo ignoto por conquistar. Por otro lado, el territorio *organizado* y su correspondiente geografía *política*, sí se configuran a menudo como *sujetos*, en la medida en que el territorio sea el contenedor de una comunidad que hace de ese territorio un referente principal de su identidad, una cuestión construida históricamente más que ontológica. La identidad colectiva territorial genera un *ethos* (un espíritu característico de una comunidad, o sus actitudes), un *pathos* (apelación o postura o discurso basado en la emoción) y un *logos* (discurso que apela a la racionalidad), bases del regionalismo (si bien no todo territorio organizado constituye una región como tal), a su vez un componente importante de el surgimiento de *movimientos sociales territoriales* que sí plantean diversas demandas, la de autonomía entre otras, como es tan evidente en estos días en Chile (creación de dos nuevas regiones) y en Bolivia (cuestionamiento permanente por parte del departamento de Santa Cruz al centralismo gubernamental asentado en La Paz).

La primera Real Audiencia del país se instala en Concepción, ciudad que era y sigue siendo una especie de centro de gravedad del Chile Continental; este organismo será disuelto al agravarse la guerra contra los araucanos a fines del Siglo XVII. Posteriormente, a fines del siglo siguiente—1786—la Corona establece el sistema de Intendencias y originalmente las provincias de Concepción en el sur y de Coquimbo en el norte medio serán las únicas Intendencias fuera de la capital, puesto que en Santiago residía el Gobernador. Concepción y Coquimbo se transformarían ya en el siglo XIX en “*pedras en el zapato*” del centralismo chileno.

La semilla del centralismo latinoamericano fue sembrada en la dura estepa castellana durante el largo período de la Reconquista, de manera que al iniciarse el período de la expansión ultramarina España surgía como un Estado centralizado. Como lo anota un historiador: “*Al finalizar el siglo XV, España sin perjuicio de sus peculiaridades regionales, aparecía como una potencia centralizada, burocrática y uniformemente estructurada en torno a una cultura y una religión*” ( Sergio Villalobos et. alli., 1974; 84).

Pero sería un error atribuir el surgimiento del centralismo latinoamericano sólo a España; según Claudio Véliz (1984) en ello se entrecruzan cuatro elementos, más europeos

que estrictamente españoles, que tienen que ver con la ausencia—en América Latina—de las grandes transformaciones sociales europeas: la Revolución Industrial, la Revolución Francesa, la Reforma Protestante, y con la existencia del Feudalismo, cuestiones que en el continente europeo abrieron espacios para la descentralización, al redistribuir el poder territorial, al crear nuevas clases sociales, al modificar la naturaleza del gobierno, y al admitir la disidencia.

Se ha dicho, con razón, que el Conquistador navegó en carabelas y penetró el territorio americano a caballo, llevando en una alforja una imaginería de la Virgen y en la otra el instructivo para organizar la administración, instructivo fuertemente “borbónico”, aún siglos antes de Felipe V. Por ello, el centralismo es el sello de agua en el certificado de nacimiento de los países de América Latina.

La historia de Chile distingue tres grandes períodos: la Conquista (1541/1561), la Colonia (1562/1810), y la República (1817/...), este último período dividido a su vez en la República “Anárquica” (1817/1830), la República “Autocrática” (1831/1891), la República “Oligárquica” (1893/1925), y la República “Democrática” (1825/1973) que, si se admite su término en 1973, obliga a agregar dos ciclos: la Dictadura (1973/1989) y la República “Concertacionista” (1990/...). El período entre 1810 y 1817 incluye la llamada Patria Vieja (que sigue a la declaración de la Independencia), la Reconquista Española y finalmente la Patria Nueva, con el triunfo definitivo sobre España. En 1844 la firma del Tratado de Paz y Amistad entre España y Chile reconoció finalmente la independencia del nuevo estado.

## 1.2. Objetivos e hipótesis

Los objetivos de esta Tesis se sintetizan en tres: primero, describir el proceso histórico evolutivo que conduce a la situación actual en materia de la política territorial del país; segundo, interpretar esta evolución sacando a luz los elementos racionales y no racionales, estructurales y coyunturales, que han confluído en la generación de la situación actual; tercero, prescribir (en el sentido de la primera acepción de esta palabra según la Real Academia Española de la Lengua), o sea, recomendar acciones tendientes a mejorar la eficacia y eficiencia de la intervención social sobre los procesos de crecimiento y de desarrollo en el territorio. Como telón de fondo se encuentra una apuesta a la democracia, a la justicia y a la equidad, tres valores fundamentales del humanismo e indiscutiblemente, en mi opinión, ligados al territorio.

Las hipótesis<sup>2</sup> que orientan la investigación son, por así decirlo, de primer y de segundo orden, de acuerdo a su importancia relativa. Por un lado se sostiene—como hipótesis—que la notable variación geográfica del territorio y los cambios sociales vinculados a ella, ha generado una demanda esporádica de descentralización, aún cuando lo que tal palabra contenía en el pasado no coincida con nuestras concepciones actuales; por otro, se sostiene que, políticamente, el Estado chileno se ha construido a sí mismo en el marco de un paradigma centralista y autoritario que no ha acogido la demanda por un arreglo político/administrativo diferente y más inclusivo; además, se plantea la hipótesis (central o de primer orden a mi entender) de haber sido una conjunción de alteraciones

<sup>2</sup> Hipótesis según la interpretación de Ferrater Mora: *las tesis pueden ser de dos clases: definiciones en cuanto aclaraciones semánticas de un término, y definiciones en cuanto posiciones o afirmaciones de la existencia de una realidad. en este último caso se llaman más bien “hipótesis”*. José Ferrater Mora, 2000:350.

significativas, de carácter telúrico unas y de carácter político otras, las que abrieron paso a la implantación de una política territorial que ya cumple cuarenta años de ejercicio verbal y de práctica continua. El azar no ha estado ausente en este cuadro, como se observará más adelante.

Si se tomase como referencia el cuadro “Taxonomía de la política económica” propuesto por Cuadrado et. alli. (op. cit.; 140) habría que concluir que en el caso presente nos adentraremos en una política multidimensional, claramente horizontal tanto desde el punto de vista de los criterios clasificatorios como de los mismos objetivos.

Más específicamente este autor (Boisier; 2006:3) ha propuesto definir el concepto de “política territorial” como una mega-política que incluye cuatro meso políticas: a) la política de ordenamiento territorial; b) la política de descentralización (incluyendo la desconcentración), c) la política de *fomento* al crecimiento económico en el territorio y; d) la política de *fomento* al desarrollo en el territorio.<sup>3</sup> A su vez, cada meso política contiene un vector de instrumentos específicos.

Hablar de “política territorial” en Chile, como una política de Estado, es referir la cuestión a una política parcial o trunca ya que lo que se observa en la realidad es la aplicación de elementos componentes o instrumentos componentes de los vectores aludidos y no políticas integrales. Por ejemplo, la *regionalización* es un instrumento de la meso política de ordenamiento territorial componente ésta a su vez de la mega política territorial; la *descentralización* es sí una meso política, parte de la política territorial, pero de aplicación limitada en Chile, y las políticas de *crecimiento* por un lado, y de *desarrollo* por otro, muestran aplicaciones muy parciales y segmentadas.

Los ejes fundantes del Estado chileno serían—si se sintetizan diferentes opiniones de historiadores—en primer lugar, la extrema violencia, crueldad, y autoritarismo de la España del siglo XV, un resultado, como se dijo, de los varios siglos que duró la Reconquista de la Península de manos de los árabes (Portales; 2003);<sup>4</sup> en segundo lugar, el traslado de esa misma naturaleza violenta y cruel a América, por la vía de una modalidad de conquista concesionada al sector privado, a personas que debían ellas mismas asumir el costo de la conquista, a cambio de títulos y prebendas (tierras, encomiendas, usufructo minero, etc.), y que no vacilaron en usar la violencia y la crueldad a fin de asegurar un pronto retorno de la inversión, amparándose en la distancia para hacer letra muerta de las disposiciones de la Corona, según se desprende de los propios relatos de algunos sacerdotes como Bartolomé de Las Casas, Luis de Valdivia y otros; en tercer lugar, la consolidación paulatina—a partir del régimen de encomiendas—de una oligarquía rural, pero asentada en la capital, Santiago, que busca asegurar su control del país mediante el autoritarismo centralizador; en cuarto lugar (y quizás si primero en importancia), la situación de guerra interna contra los araucanos prolongada por tres siglos y matizada con tres guerras externas ya en la época republicana (contra España en 1865, contra Bolivia y Perú, en dos oportunidades, 1835 y 1879) y cuatro guerras civiles en el Siglo XIX; en quinto lugar, el largo período de

<sup>3</sup> Hay que tomar nota del carácter indirecto en no poca medida que en la actualidad asumen las políticas de ayuda al crecimiento y al desarrollo, al hacer descansar el crecimiento en buena medida en la acción del sector privado productivo y el desarrollo en parecida medida en la sociedad civil.

<sup>4</sup> Si bien proveniente del mundo ficcional de la novela, la escritora chilena Isabel Allende anota en su novela Inés del alma mía: “Al español que era cruel y mataba más indios, lo tenían por bueno, y al que no, por cobarde” (2006:133), Ed. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.

expansión de la frontera interna que recién termina en la tercera década del siglo XX. Como se dijo, el Estado chileno ha tenido estampado en su certificado de nacimiento un sello de agua con la palabra *centralismo*. La construcción jurídica del Estado, iniciada prontamente en 1810, y que muestra hitos constitucionales en 1812, 1828, 1833, 1891, 1925, 1980, 1989, y 2005, no hace sino ajustarse al patrón señalado.

Cinco ejes, dos de alcance y repercusión genéricos a la América hispana y tres específicos a las particulares condiciones del país. Más adelante se volverá sobre ellos.

### 1.3. Planteamiento del trabajo, visión *a vol d'oiseau* de la historia pertinente y metodología

La dialéctica *descentralización/centralismo* no se habría resuelto a favor de una incipiente descentralización y regionalización del país, si no hubiese aparecido un “*deus ex machina*”, un demiurgo, una suerte de elemento catalítico, que sacude casi simultáneamente la naturaleza física del país y también su práctica política, e introduce secundariamente un elemento de carácter más técnico, pero no por ello menos importante. Se trata, por un lado, de los desastrosos terremotos y maremotos de 1960 (el sismo de mayor intensidad registrado en la historia conocida de la humanidad) y por otro, pocos años después, del cambio sustancial en el “proyecto nacional” de Chile.

La situación catastrófica en nueve provincias del Sur del país en 1960 empuja al gobierno de la época a reestructurar el Ministerio de Economía para adicionarle tareas de Fomento y Reconstrucción al tiempo que además se entrega a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) responsabilidades en dicha reconstrucción al designarla como Secretaría Técnica de los recién creados Comités Provinciales de Desarrollo (COPRODE’s), especie de “consejos público/privados de desarrollo” en cada una de las 25 provincias de la época. Para dar sustento a su labor la CORFO procede a firmar un amplio Convenio de Cooperación Técnica con la Universidad de Chile a fin de disponer de un respaldo técnico a su encomienda.<sup>5</sup> Los estudios de la Universidad de Chile—particularmente en la región denominada en ese momento como Región VAC, por Valparaíso, Aconcagua, y Coquimbo (provincias componentes), sirvieron de semillero de ideas y de “*in job training*” para un grupo de profesionales que posteriormente asumirían importantes funciones en la planificación regional. Por lo demás, ya en los años cincuenta la CORFO había hecho el primer levantamiento de cuentas sociales regionales en Chile, específicamente en la provincia de Magallanes y en 1950 había publicado la monumental Geografía Económica de Chile, obra en la cual se identificaban seis regiones en el país.

La misma Universidad de Chile, a través del Centro de Planificación (dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas) se había adentrado desde fines de los cincuenta en el tema regional e igual cosa haría en los sesenta la Universidad de Concepción, también empujada por un convenio con CORFO.

Por otro lado, la campaña presidencial que llevó a Eduardo Frei Montalva a la jefatura del Estado desde 1964 hasta 1970 (y su campaña frustrada de 1958) convocó exitosamente a una proporción significativa de la *intelligenzia* del país, con una importante

---

<sup>5</sup> También la CORFO firma un convenio con la Universidad de Concepción, en el marco del cual se prepara un estudio sobre la (posterior) Región del Bío-Bío.

presencia de economistas y entre ellos la eminente figura de Jorge Ahumada, un destacado intelectual de la CEPAL y un connotado especialista en desarrollo económico. Ahumada escribió y publicó un libro: En vez de la miseria, (1957), un notable ensayo sobre el subdesarrollo chileno y una provocativa propuesta de cambio, asumida por el candidato como una verdadera plataforma electoral; de hecho, una vez en el gobierno, Frei crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) para poner en práctica su propuesta de gobierno (incluso se dice que esta oficina habría sido creada “para” Jorge Ahumada, el que lamentablemente falleció a poco andar). Ahumada propuso la creación de cuatro polos de crecimiento a lo largo del país (en Antofagasta, Valparaíso, Concepción, y Puerto Montt) para lograr un crecimiento geográficamente más balanceado puesto que él mismo apuntaba al centralismo productivo como uno de los escollos para el desarrollo nacional. En 1962, durante la campaña presidencial, se realizó en la ciudad de Santiago (6/9 de diciembre de 1962) un Congreso Nacional de Profesionales y Técnicos de la Democracia Cristiana e Independientes, en apoyo a la candidatura presidencial de Eduardo Frei Montalva, en el cual se reclamó por:... “descentralizar territorialmente los poderes de decisión en todos los servicios administrativos, mediante la creación de zonas, a cargo de jefes responsables, legalmente facultados para resolver en definitiva los asuntos normales u ordinarios propios del servicio, que se susciten o planteen en su territorio” (sublineado de este autor).

Las deliberaciones del Congreso fueron conocidas con el título de *El Libro Azul del Gobierno de Frei* (el color azul es el color emblemático de la Democracia Cristiana, el partido de Frei), aunque su título exacto era Informe preliminar para un programa de gobierno de la democracia cristiana (1962). Si bien el planteamiento era una reacción en contra del exagerado nivel burocrático de la administración pública chilena,<sup>6</sup> de todos modos engazaría bien con la propuesta más propiamente económica de los polos de crecimiento de Ahumada. Un año después, en el mes de Noviembre, se realizaría en Concepción, segunda ciudad de Chile y primera en su regionalismo histórico, un Congreso de Planificación Regional, también dentro del contexto de la campaña presidencial de Frei, reunión en la cual se consolidó la idea de una región compuesta por las provincias de Concepción, Ñuble, Arauco, Bío-Bío, y Malleco.

De este Congreso de Planificación Regional emanó un documento seminal—Bases para un plan de desarrollo económico y social de la región—también conocido como *El libro verde* (en una alusión al carácter forestal de la región) del cual es importante destacar algunas de sus ideas. En primer lugar, la definición de *región* la que, a partir de la definición dada por el Diccionario de la Lengua Española (18.a edición), será completada al señalarse: “*En resumen, lo que permite definir una región y, por tanto, lo que la caracteriza, son su clima, su topografía, su producción, su población, su cultura, su historia, etc. Estos elementos de homogeneidad sirven para diferenciar entre sí las diversas áreas regionales*”.

Más adelante el informe hace suya una conceptualización de un importante arquitecto de la época quien desde el Ministerio de Obras Públicas sostenía: “...*la región es una unidad muy particular: una especie de ente vivo, caracterizado, capaz de desarrollarse, que puede vegetar o morir. Tiene relaciones con otros entes—las regiones*

<sup>6</sup> ¿En qué otro país, con excepción de Chile, era necesario en esa época presentar un certificado con respaldo notarial para atestiguar que se estaba vivo al momento de efectuar personalmente un trámite cualquiera ante el Estado?

*vecinas—con las cuales puede ayudarse y completarse o tratar de absorberse mutuamente. Esos entes regionales pueden estar latentes, activos o simplemente nacer de un esfuerzo técnico considerable. La condición de orgánico no debe interpretarse como que son capaces de vivir por sí solos. Esto quiere decir que son solamente órganos completos, pero que cumplen con funciones parciales que deben ser complementadas entre sí*.<sup>7</sup>

Finalmente el Congreso afirma la idea de una *Unidad del Bío–Bío*, es decir, de una región conformada por las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco, Bío–Bío, y Malleco, con el río Bío–Bío como elemento simbólico y estructurante, que devendrá en la principal región chilena en la primera regionalización y que continuará siéndolo aún después de la segregación de la provincia de Malleco (para conformar con la provincia de Cautín la actual Región de la Araucanía) hecha durante el Gobierno Militar.

Es importante recordar también que Eduardo Frei—antes de iniciar su carrera propiamente política—había ejercido como Director del diario *El Tarapacá* en la ciudad de Iquique, en el Norte de Chile, y había escrito en esa época un libro: *Chile desconocido*, (1937) en el cual denunciaba el asfixiante peso de la capital sobre las provincias. Frei Montalva tenía una predisposición a favor de un nuevo arreglo geográfico/administrativo del país que contrabalancara el predominio de la capital y eso explica su propuesta de reforma constitucional al inicio de su administración (propuesta aprobada en la Cámara de Diputados pero rechazada en el Senado y que modificaba el régimen de gobierno y administración interior del país creando regiones). Había pues en el gobierno, un clima favorable a una iniciativa regionalizadora.

Parece necesario reproducir algunos párrafos del libro de Frei Montalva, escrito en 1937, como un homenaje a la lucidez de este estadista: “*Desde luego hay un fenómeno espiritual, una actitud en el provinciano que es profundamente perjudicial para el presente y para el provenir de su propia personalidad como ser individual y para su región como elemento colectivo:*<sup>8</sup> *un complejo de inferioridad diríamos*” (1937:126). [...] “*No creemos que esto sólo se alcance con una especie de descentralización administrativa exclusivamente. Es preciso que toda la vida nacional tienda a descongestionarse dando personalidad y responsabilidad a las regiones diferentes. Pero esto en forma graduada*” (op.cit.: 131). Y más adelante señala con prudencia ejemplar: “*Esto indica que en esta materia hay que proceder con cautela sin perder los beneficios de una centralización que permite la unidad en la acción y una descentralización que permita la multiplicidad, que es la vida misma*” (op.cit.: 131). Agrega: “*Consejos económicos regionales, o corporaciones cuyas facultades se estudiarían detenidamente, serían de manifiesta utilidad [...] A todo esto debiera agregarse la descentralización de ciertos servicios que pueden y deben considerar mejor las provincias*” [...] *Pero no sólo es una descentralización económica y administrativa. También hay que cuidar del aspecto cultural mejorando los establecimientos y enviando verdaderas misiones culturales*<sup>9</sup> (op.cit.: 135). Y termina

<sup>7</sup> Esto es un texto inédito del arquitecto Ventura González, de la Dirección General de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, circa 1962. Obsérvese la contemporaneidad de varias de las ideas expresadas en el texto.

<sup>8</sup> Fue necesario esperar treinta años para que el Estado chileno se hiciera cargo de este lenguaje humanista.

<sup>9</sup> No deja de ser curioso que actualmente—2005—el Ministerio de Cultura ha puesto en práctica una iniciativa denominada **Sismos Culturales Regionales**, verdaderas expediciones culturales a las regiones.

diciendo: “*Claro es que todo este proceso descentralizador no debe hacer perder la unidad nacional*” (op.cit.; 136).

“*Únicos en la variedad, variados en la unidad*”, se podría decir, como lo hace Umberto Ecco en El nombre de la rosa. La cita de Frei se justifica tanto por la visión de hombre de Estado del posteriormente Presidente Frei Montalva como por el presidencialismo cesarista chileno en el cual la visión y la conducción del Jefe de Estado son decisivas.

#### 1.4. De la falta de políticas públicas a la planificación

Durante la década de los sesenta América Latina parecía un verdadero campo de batalla entre diversas corrientes ideológicas, el marxismo desde luego, el social-cristianismo, la social democracia, y también entre diversas interpretaciones del subdesarrollo, la “teoría” de la dependencia tanto en el ámbito marxista (Theotonio dos Santos, Rui Mauro Marini, André Gunder Frank) como no marxista (Fernando Enrique Cardozo, Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel, y otros) y la teoría de la modernización social en el ámbito del estructuralismo de Prebisch, disputando con ellas probablemente el primer lugar de las preferencias. En esta última corriente liderada por el argentino Gino Germani (1962) militaba una buena parte del progresismo democrático latinoamericano. La escuela de la modernización social presentaba un atractivo diagnóstico del subdesarrollo latinoamericano, en parte centrandó el análisis en la falta de *integración interna* de estos países. Sosteníase que el desarrollo estaba frenado por una serie de barreras estructurales, entre las cuales la tenencia de la tierra y la educación aparecían en primer lugar y que tales barreras impedían a estos países transitar hacia el desarrollo *por el mismo sendero de progreso que habían recorrido los países industrializados* (obsérvese la adhesión a la idea de un *único* camino al desarrollo) y que por tanto era necesario acometer una serie de reformas estructurales destinadas a remover estos escollos. La Conferencia de Punta del Este en 1961 fue la oportunidad para que Estados Unidos reaccionara frente a la potencial expansión de la Revolución Cubana legitimando esta postura estructuralista de la modernización y levantando, de paso, el veto ideológico a la planificación, otorgándole una categoría de *fundamentum in re* de la actuación reformista del Estado.

La ausencia de *integración interna* planteada por la teoría de la modernización social sería interpretada a través de tres lecturas: la falta de integración física interna (ausencia de vías de transporte), a todas luces evidente, la falta de integración económica interna (prevalencia de mercados locales y ausencia de un mercado nacional) y, la falta de integración socio-política (ausencia de una institucionalidad nacional, y de un marco valórico nacional).<sup>10</sup> Para corregir esta barrera estructural, considerada de elevada importancia, la propuesta planteaba la conveniencia de reemplazar la vieja geografía política interna, herencia colonial, por una nueva partición del territorio nacional: *la regionalización*. Así, *la regionalización nacional y el establecimiento de regiones* se convirtieron en un verdadero evangelio progresista y no hubo país—en América del Sur a lo menos—que se mantuviese inmune a esta prédica.

<sup>10</sup> Si fuese necesario identificar a un solo país como ejemplo de la interacción de estas tres carencias de integración interna, Colombia sería el candidato obvio.

Enmarcada en este clima, la recién creada Oficina de Planificación Regional mostró una notable capacidad de atracción de jóvenes tecnócratas (algunos de ellos provenientes de la CORFO—la Corporación de Fomento a la Producción, el ente industrializador de Chile—donde ya, como fue comentado, se trabajaba tímidamente en cuestiones regionales, y otros reclutados al efecto) que harían de la “planificación regional” un verdadero apostolado mesiánico y como estaban ubicados en el corazón (la Presidencia de la República) de un Estado enormemente presidencialista, no les resultó difícil convertirse en verdaderos burócratas “*weberianos*” racionales y capaces de convencer al Estado a favor de determinadas políticas públicas, (totalmente auto generadas ya que no respondían a ninguna demanda social estructurada y sin tener tampoco como propósito arbitrar algún conflicto social), en este caso *políticas regionales*, tarea tanto más sencilla al estar respaldados por dos de los más connotados especialistas mundiales en la materia: John Friedmann y Walter Stöhr.

John Friedmann había desarrollado una importante labor en Venezuela<sup>11</sup> asesorando a la Corporación Venezolana de la Guayana (un órgano que podría llamarse un *off spring* de la TVA) y en ese país había conocido a Jorge Ahumada, una relación que probaría ser de primera importancia para Chile. Friedmann fue inicialmente contratado por la Fundación Ford (antes que Frei asumiera el gobierno) para evaluar un programa que la Fundación mantenía en Chile, ligado a la idea del *desarrollo comunitario*, un concepto muy significativo en la cultura norteamericana y también de primera línea en el *corpus doctrinario* de la democracia cristiana.

Friedmann enfatizó—en su informe—la necesidad de establecer un marco de autoreferencia territorial menor que la aparentemente distante referencia nacional a la patria, a fin de ayudar a elevar el nivel de consensualidad de la población, teniendo presente el importante paquete de reformas estructurales que se anunciaban y que requerían una sociedad menos desestructurada por *clivages* tales como la oposición rural/urbana y la oposición integrados/marginados, dos fracturas sociales identificadas por Friedmann.

Poco tiempo después la Fundación Ford invitó a Friedmann a hacerse cargo de un nuevo programa de asistencia técnica, dirigido principalmente a apoyar las funciones de dos nuevos organismos: la Oficina de Planificación Nacional y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. A su turno, Friedmann reclutó al economista austriaco Walter Stöhr, quien había sido responsable de preparar un plan de desarrollo para la zona austriaca bajo el control soviético. La tarea de ambos y de otros miembros de la Misión Ford fue determinante y extremadamente enriquecedora para el país.

La administración del Presidente Allende no alcanzó a introducir cambios significativos—más allá del discurso sobre ideologizado—en el quehacer de la planificación regional.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Producto de esa experiencia es el primer libro de John Friedmann: **Regional Development Planning. A Case Study of Venezuela**, 1966, The MIT Press. La producción intelectual de Friedmann es enorme y fundacional al mismo tiempo.

<sup>12</sup> En otros trabajos he hecho referencias más extensas al período de la Unidad Popular, pero ellas no alteran el juicio anotado más arriba.



## 1.5. De la planificación al libre mercado neo liberal

El Gobierno Militar que asume a partir del golpe del 11/09/73 lo hace con un fuerte compromiso con la *cuestión regional*, habida cuenta de los no pocos puntos de contacto entre la planificación regional (tal como se la concebía en ese entonces) y la geopolítica y por tanto con la doctrina de la seguridad nacional, única postura doctrinaria con la cual los militares asumen el poder. El régimen militar modifica la regionalización, toma partido por la descentralización administrativa y crea gran parte del aparato administrativo regional todavía existente. Ciertamente el régimen militar no pudo escapar a su propia contradicción lógica interna ya que la descentralización—en cuanto proceso político democrático que abre espacios de poder que pueden ser ocupados por corrientes opuestas a quien detenta el poder—es incompatible con una dictadura. La visión militar de la *cuestión regional* se encuentra descrita exhaustivamente por este autor (Boisier; 2000).

Como un *by product* de la estrategia económica del gobierno militar surgen en Chile dos actores sociales colectivos que, desde la sociedad civil, harán suyo el discurso “descentralizador” del gobierno. Por un lado, la exitosa creación de las Universidades Regionales,<sup>13</sup> conformará una *clase académica* con fuerte raigambre regional; por otro, la estrategia económica—rápida y violenta apertura externa—y un “mensaje” a las regiones del tipo “*en la apertura, desarróllese a cómo de lugar, tirando de los cordones de sus propios zapatos, en el entendido que el Estado sólo se limitará a no cuestionar la sobre explotación de los recursos naturales al tiempo que desarticulará, armas mediante, el tejido sindical y por tanto cada región podrá sobre explotar tanto a la mano de obra como a sus propios recursos naturales*”, generó una nueva clase empresarial muy ligada a la explotación y agresiva exportación de recursos naturales que, dada la conformación del territorio, tienen una especificidad geográfica muy grande, clase que hizo suyo el discurso descentralizador del gobierno, tanto como el nuevo sector académico universitario. Así se plasma, por primera vez, una voz a favor de la descentralización, voz que emana de la sociedad civil.

Los gobiernos de la “Concertación de Partidos por la Democracia”, la coalición gobernante desde 1990 llevan la *cuestión regional* a su estado actual: consolidación de una regionalización previa, de orden constitucional, a la cual se agrega una ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional, todavía, eso sí, sin modificar la naturaleza del Estado chileno.

## 1.6. Estructura capitular

La estructura formal del trabajo continúa ahora con un capítulo—Un marco teórico de la descentralización, de la regionalización y del crecimiento y desarrollo territorial—que ofrece un cuadro conceptual para otorgar respaldo cognitivo al análisis. El capítulo siguiente—La cambiante geografía política de Chile a lo largo de la historia—se usa para dar cuenta de la formidable transformación territorial del país durante medio milenio, fuente primigenia, según la hipótesis de trabajo, de la demanda por descentralización en función de los patrones de asentamiento y socialización en el territorio. A continuación, un capítulo—El poder, el territorio y la conformación del Estado a lo largo de la historia—

<sup>13</sup> A partir de la obligada fusión de las antiguas sedes regionales de la Universidad de Chile y de Universidad Técnica del Estado (hoy Universidad de Santiago) para establecer en casi todas las regiones una universidad “regional”.

busca sacar a luz las raíces del centralismo estatal, del autoritarismo y de la “*alteridad patronal*” como rasgo cultural de Chile y fuente de la práctica permanente de centralismo. El capítulo que sigue—El poder, el territorio y la descentralización: desde sus albores al estado actual—examina el transcurso histórico de los intentos descentralizadores que terminan en la década de los noventa del siglo pasado con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR); se intentará en esta parte colocar en primer plano las *racionalidades de la concesión descentralizadora del Estado*, si es que las hubo y si las hubo, cómo ellas cambiaron a la par de los cambios políticos del país. El capítulo El discurso sobre desarrollo regional en el Estado y en las regiones. El caso de la Región del Bío-Bío (1966–2006) muestra la experiencia principal del país en intentar acelerar y redireccionar el proceso de crecimiento/desarrollo en el principal contramagneto territorial del país, por ello mismo siempre declarado como el espacio prioritario de la política regional. El capítulo—Una visión crítica de la descentralización territorial y política de Chile. La dialéctica descentralizadora, el lenguaje social y la cultura chilena. Coda: el nombre no es la cosa nombrada y la ley se acata, pero no se cumple—es un capítulo final y central de la tesis en el cual se sacan a luz las limitaciones y las causas de la situación actual en materia de descentralización. Las conclusiones a las cuales se llega son tratadas aparte. Se trata—el capítulo en cuestión—de un análisis centrado en la cultura nacional en sus diversas dimensiones y examina, a partir de un título doblemente metafórico, la situación actual de la descentralización, tal como se expresa en la aplicación de más de un decenio de la LOGGAR. Cabe en este capítulo la introducción de cifras y estudios empíricos cuantitativos que muestran aspectos diversos de la descentralización, por ejemplo, su dimensión fiscal o el crecimiento económico regional comparado. Este capítulo muestra las conclusiones del estudio y las recomendaciones. Se agregan seis anexos finales: Una radiografía de la producción y de la ocupación en las regiones chilenas; Una lectura comentada a la estructura capitular de la estrategia regional titulada *La Región del BíoBío al encuentro del Siglo XXI*; Ciencia y tecnología en las regiones; Distribución del capital humano en las regiones; ¿Qué futuro nos espera? El nuevo gobierno (2006/2010) y su apuesta descentralizadora; y, La ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional (texto oficial). Se completa el trabajo con la bibliografía correspondiente. El trabajo ha significado una no despreciable cantidad de tiempo dedicada a revisar una extensa literatura, en particular la histórica propiamente tal, para apoyar la postura neo institucionalista y evolucionista del análisis.

Tratándose de una tesis doctoral hay que ser capaz de aportar originalidad al tema, sea en sus aspectos conceptuales, sea en el análisis de su implementación. Se trata de aportar “valor agregado” a la no despreciable cantidad de trabajos publicados en torno al proceso de descentralización chileno. Aunque pueda parecer un poco exagerado, ello es bastante fácil de hacer, si se toma nota del carácter especializado—particularmente en los aspectos jurídicos del proceso—o de la parcialidad de muchos de los escritos, que focalizan preferentemente en la dimensión fiscal de la descentralización o en otros aspectos de él. Este mismo autor, que ha publicado una docena o más de trabajos sobre este proceso, no ha escapado del todo a la segmentación analítica, si bien se ha aventurado en la exploración de algunos elementos más profundos ligados a la descentralización.

El valor agregado de esta tesis radica en por lo menos dos aspectos de ella. Por un lado se intenta insertar el trabajo en un marco cognitivo multidimensional y teórico que rastrea los fundamentos de la descentralización chilena en la geografía, en la política, en la

cultura, y en algunos aspectos circunstanciales que se inscriben bien en las tesis de Max Weber sobre la racionalidad burocrática, entrelazando todos estos elementos y destacando por tanto la dialéctica y la sinergia que aparecen a lo largo del tratamiento. Por otro lado este mismo marco—no sólo provee un relatorio de la cuestión—es capaz además de explicar racionalmente la génesis, la estructura y la dinámica del proceso descentralizador, si bien nunca la racionalidad dará cuenta por completo del modo en que se toman las decisiones políticas y, precisamente en relación a la historia más reciente, se ponen a descubierto algunas cuestiones que no necesariamente se reflejan en la “historia oficial”.

Como muy bien lo anota el notable historiador Mario Góngora (2003:96): “*Como en todos los procesos históricos de cierta magnitud, hay que escapar a la tentación del monocausalismo*”.

*Last but not least*, la tesis se plantea en un campo de la política pública en el cual el autor ha sido, desde el inicio de ella, un actor, un observador, un crítico y un analista permanente, lo cual constituye ciertamente una ventaja importante.

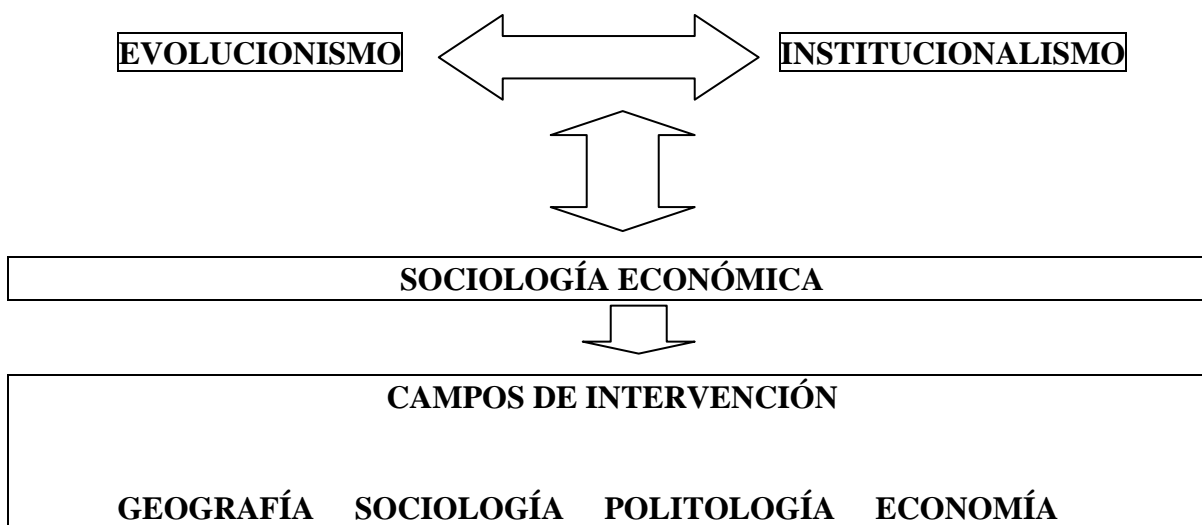
Hago más las ideas del sociólogo y académico Jorge Larraín quien en la introducción de su libro Identidad chilena (2001:10) señala: “*No me he basado en una sola metodología para recoger datos y realizar análisis, sino, más bien, he combinado muy libremente evidencias históricas con la construcción de tipos ideales, análisis de textos con periodizaciones, historia de las ideas con observaciones participantes y entrevistas a grupos. Pero no pretendo sostener que mi trabajo tiene altos estándares metodológicos ni que he hecho un uso riguroso y sistemático de los métodos cualitativos, sin duda más apropiados en el campo de la cultura; me preocupó más que esta obra fuera relevante y plausible en sus afirmaciones a partir de los datos disponibles*”.

La escuela *evolucionista* de Sydney Winter, Stan Metcalfe y Richard Nelson<sup>14</sup> provee *insights* más acordes con el tipo de análisis presentado en esta tesis, al defender trayectorias acordes con el propio desarrollo económico de cada nación, es decir, para el evolucionismo no existen fórmulas pre establecidas, ya que cada nación elabora su propio desarrollo, en abierto contraste con el totalitarismo neo liberal, que pretende un recetario único para todos los países. Del mismo modo, la *nueva economía institucional*, asociada principalmente al nombre de Douglass North, sostiene que en las sociedades se estructura una pauta de dependencia—*path dependence*—la cual se conserva con el tiempo y consolida ciertos marcos institucionales. Así, la historia reciente de los países latinoamericanos es una herencia de su pasado colonial y republicano. ¿Se podría explicar la anomalía chilena de una descentralización trunca fuera de este marco conceptual?; definitivamente no. También la nueva *sociología económica*, vinculada a nombres como Coleman, Putman, Bourdieu y otros, contribuye a delinear el campo metodológico de la tesis, enmarcado en la perspectiva de los proyectos institucionales, en la de los factores socioeconómicos y en la de los de naturaleza socio-cultural vinculados a la moderna noción de *capitales intangibles* (para otros autores, *capitales relacionales*, o *capitales territoriales*, u otras categorías) en la causalidad del desarrollo.

---

<sup>14</sup> Este último bien conocido por lo que denominó como “**la trampa del equilibrio a bajo nivel**” en el contexto de los movimientos de largo plazo entre renta y población. Nelson, 1956.

## MATRICES METODOLÓGICAS



En cuanto al método investigativo de este trabajo, la información de entrada para el análisis consistirá en investigación documental y en investigación testimonial, entrevistando, presencial o virtualmente, a un número de informantes relevantes. Como cualquier proyecto de investigación, será necesario responder a las preguntas clásicas de la metodología de la investigación: ¿qué se investiga?, ¿por qué se investiga?, ¿para qué se investiga?, ¿qué método se usa?, ¿qué recursos serán usados?, y, ¿cuál es el cronograma? Se espera como resultado una validación o un rechazo de las hipótesis y un conjunto de recomendaciones que permitan mejorar la calidad de las intervenciones sociales que buscan asentar una descentralización multidimensional en Chile. Cuando proceda, se harán las comparaciones internacionales del caso. Esta tesis apuesta a lo conceptual por sobre la empiria, aunque no es parca en cifras.

### 1.7. Marcos teóricos de la descentralización, de la regionalización, del crecimiento y del desarrollo territorial

*“It didn’t take very long for Arthur to realize that, when it came to realworld complexities, the elegant equations and the fancy mathematics he’d spent so much time on in school were no more than tools—and limited tools at that. The crucial skill was insight, the ability to see connections.” p.21*

*“Economics, as any historian or anthropologist could have told him instantly, was hopelessly intertwined with politics and culture.” p.27*

*“But the essence of science lies in explanation.” p.39*

**Referencias a la evolución intelectual de Brian Arthur, del Consejo Científico del Instituto Santa Fe, Nuevo México, USA.**

***M. Michael Waldrop: Complexity. The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos, 1992, Simon and Schuster, New York***

Este autor profesa una abierta admiración hacia el modelo cognitivo desarrollado en el Instituto Santa Fe, probablemente el *cluster* intelectual más importante del mundo en relación a enfoques transdisciplinarios vinculados a la complejidad, emergencia, caos y orden. Es dirigido por Murray Gell–Mann, Nóbel de Física, por su aporte a la teoría de los *quarks*. De hecho, mis trabajos últimos apuntan precisamente a una re–visión del desarrollo territorial como una emergencia evolutiva sistémica y tengo especial aprecio por el pensamiento de Brian Arthur (al cual se refieren las citas precedentes) y por el de Stuart Kaufmann y su profesión de fe en el sentido de entender la vida como una emergencia esperada de interacciones químicas complejas. No tengo duda que igual hipótesis es válida con respecto al desarrollo, en cierto sentido, también una vida, de menor escala.<sup>15</sup>

¿Cuál es el encuadramiento teórico de esta investigación?, ¿Cuál es la base científica de la descentralización, de la regionalización, y del crecimiento y desarrollo?, ¿Cuál es la epistemología de estos procesos?

### 1.7.1. El marco conceptual de la descentralización<sup>16</sup>

#### La aproximación política

Como es bien sabido, la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia es atribuida a Alexis de Tocqueville. Este analista desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico–social de Nueva Inglaterra,

<sup>15</sup> Estoy cierto que el enfoque epistemológico y metodológico de esta tesis podría sugerir dudas al interior de un departamento de “economía aplicada” en el cual se da por descontado que “economía aplicada” es en gran medida el uso de datos y modelos para avalar o rechazar determinadas concepciones teórico–prácticas de la ciencia económica, cuestión relevante a no dudarlo. Quien escribe empleó la mitad de su vida profesional en el uso de complejas técnicas empíricas; la segunda mitad la ha empleado más bien en la construcción de nuevas categorías cognitivas, una cuestión todavía más compleja que la anterior. En 1966 formulé un modelo de programación regional de inversiones en el marco—totalmente novedoso en la época—de la programación lineal íntegra cuadrática, que no servía para nada excepto ganar una calificación máxima en la U. de Pennsylvania (publicado en la revista Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, Año XXVI, Tercer Cuatrimestre de 1967 y Primer Cuatrimestre 1968, pp. 79/97, Santiago de Chile) y entre 1967 y 1969 dediqué casi todo mi tiempo profesional a aplicar en Chile el modelo de inversiones regionales de Jan Timbergen (el famoso modelo de Rotterdam), un modelo de programación lineal con uso de semi insumo producto y tengo el orgullo de haber introducido algunos mejoramientos reconocidos en el Instituto de Economía de Rotterdam. Hay que recordar que en esta tarea compartí el desafío con el economista mexicano L. Carrillo Arronte que se encargó de una tarea similar para México y con el economista holandés Loet Mennes que tuvo la responsabilidad de intentar lo mismo en Italia e Indonesia. Posteriormente escribí un libro—el único texto de origen latinoamericano sobre la materia—acerca del paquete de técnicas cuantitativas de análisis regional, con “información limitada” (como era y es el caso), de extenso uso en América Latina y del cual derivaron dos *software* (TAREA y ELITE) de amplio uso actual en análisis empírico. De manera que puedo exhibir pruebas contundentes de mi inicio como economista de “economía aplicada”, en una acepción que ahora entiendo como restringida. No estoy en contra de las tesis muy empíricas y modelísticas, pero observo que son como relámpagos, iluminan y despiertan admiración, pero desaparecen al instante y más nadie las recuerda y usa, y en consecuencia me inclino más por el argumento conceptual, como lo plantea Umberto Eco en su tratado sobre las tesis. Por ello es que la referencia a Brian Arthur me parece digna de ser usada acá.

<sup>16</sup> Esta sección se basa parcialmente en el trabajo de Iván Finot: Descentralización en América Latina: teoría y práctica, 2001.

cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos.

Si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse *“obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”*.

Según Tocqueville la forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador es la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. Sólo en la comuna, gracias a la democracia directa, los hombres pueden ejercer plenamente el derecho de autogobernarse, pero *“entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder... y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”*.

La comuna representaría para Tocqueville algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: *“una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”*.

En Nueva Inglaterra observa que allí todo aquello que se refería a las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvía en la comuna. El condado y el estado tenían sobre todo facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de los Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al permitir una expresión territorial de la diversidad política.

El proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX está descrito como sigue: *“supongamos que se trata de establecer una escuela; los select-men (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto, y confía la ejecución de su voluntad en los select-men”*.

Observa Tocqueville, sin embargo, que Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada en la democracia. Y ello habría sido posible gracias a que los inmigrantes fundadores provenían de clases pudientes, tenían un nivel de educación bastante avanzado, compartían hábitos de orden y moral, y llegaron acompañados de sus mujeres e hijos. Su motivación era idealista: llevar a la práctica el puritanismo, doctrina religiosa que se confundía en muchos puntos con las teorías democráticas y republicanas

más absolutas. Pero lo fundamental habría sido que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal había entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y con él el “dogma” de la soberanía del pueblo.

## Aproximación económica

La aproximación económica a la descentralización se plantea—en el campo teórico—a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos o más precisamente a partir del federalismo fiscal.<sup>17</sup>

Según se ha mostrado (particularmente por Samuelson) mientras en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia. Entre otros efectos, cuanto menos se adecue la provisión de bienes públicos a lo que cada uno desea, habrá más propensión a evadir impuestos.

Tiebout planteó años después que este problema se reduce si se toma en cuenta que muchos servicios públicos son provistos descentralizadamente: en este caso los consumidores de estos servicios pueden optar por “votar con los pies”, es decir, trasladarse a la comunidad que mejor responda a sus preferencias (idea que después fue ampliada por Hirschman). Dado que las preferencias individuales son siempre diferentes, cuanto más pequeñas y homogéneas sean las comunidades tanto más eficiente será la provisión.

Las críticas que se han hecho al modelo de Tiebout señalan que considera solamente las preferencias y no las fuentes de ingreso de las personas. Para el común de la gente la decisión de cambiar de residencia depende no solamente de sus preferencias sino, principalmente, de las probabilidades de conseguir un mejor empleo. Por otro lado, si se incentivara la movilidad de las personas exclusivamente en función de sus preferencias, se tendería a agrupar a los ciudadanos en función de su nivel de ingreso, con el consiguiente costo en términos de redistribución y de cohesión social.

Algunos años más tarde Ostrom, Tiebout y Warren plantearon que, cuando es posible la exclusión, la provisión de servicios públicos en una gran ciudad podría realizarse de una manera más eficiente si se descentralizara hacia gobiernos locales la provisión de aquellos en los que no hay economías de escala que justifiquen que sean prestados centralizadamente. La jurisdicción de estos gobiernos debería alcanzar a todos los beneficiarios de los servicios, entre los cuales debería distribuirse los costos. En caso de conflictos—como la contaminación ambiental—sería preferible que ellos se resolvieran en este nivel pues si pasaran a ser jurisdicción del gobierno central podrían intervenir intereses diferentes a aquellos de los directamente involucrados. Corresponde a Wallace E. Oates (1972, 1977) el haber generalizado estos principios al sistema federal. El principio político según el cual *“este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la*

---

<sup>17</sup> Si bien éste es el término adoptado para el análisis económico de la provisión descentralizada de bienes públicos, en palabras de quien lo acuñó “probablemente ha sido desafortunado escoger el término de ‘federalismo fiscal’, ya que sugiere un estrecho relacionamiento con temas presupuestarios. El objeto del federalismo fiscal... incluye mucho más, concretamente todo el conjunto de asuntos relacionados con la estructura vertical del sector público” (Oates 1999, p. 1121, traducción del autor).

*unidad y la uniformidad no son esenciales*", puede ser aplicado al caso de las preferencias. El defecto básico de un sistema centralizado de gobierno sería su insensibilidad a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades.

En efecto, a partir del análisis de Samuelson, parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades—positivas para uno y negativas para otro—que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto—o la articulación entre varios niveles—constituiría “el problema teórico fundamental” del federalismo fiscal.

Aun así, los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor —aunque imperfectamente— a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite sería que los beneficios obtenidos de la descentralización no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada.

La desventaja de la descentralización son las disparidades en términos de ingresos. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares se requiere de sistemas de transferencias, las cuales, según Oates, pueden ser de dos tipos: condicionadas y no condicionadas. Las condicionadas, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio ("compensadoras") y por una suma global ("a tanto alzado") destinada a dicha prestación. Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente.

## **La opción pública<sup>18</sup> o teoría de la elección pública**

En una breve pero sustanciosa síntesis, Cuadrado et. alli. (op.cit. 1999: 65–69) rastrean el origen de la teoría de la elección pública nada menos que en Hume, Smith, Ricardo, y Mill, pero concluyen en atribuir un carácter seminal a la obra de James Buchanan y Gordon Tullock (1962) *The Calculus of Consent*. Añaden que esta teoría ha tomado dos rumbos: uno normativo, que infiere juicios de valor e introduce conceptos

---

<sup>18</sup> Traducción libre de *public choice*. Este concepto también ha sido traducido como “escogimiento público”, ya que una aplicación práctica de esta teoría sería que los ciudadanos escogieran entre varias opciones de provisión de bienes públicos teniendo en cuenta el costo de cada una, pero considero que el término “opción” expresa mejor la idea fundamental de esta escuela que el proceso de selección colectiva, es una opción frente al de selección privada, en principio más eficiente.



relacionados con la justicia y el bienestar, frente a objetivos distributivos y otro, positivo, que se ha ocupado en establecer conceptos y teorías acerca de las preferencias de los individuos y que trata al sector público como un agente similar a cualquier otro agente que opera en el mercado. A través del desarrollo de la teoría de las votaciones, la elección pública se ha convertido en una matriz conceptual para la descentralización.

Según la teoría económica clásica, la economía se autorregula si se deja actuar libremente a la oferta y la demanda en todos los mercados. El análisis neoclásico señaló las condiciones para que el sistema funcionara óptimamente y profundizó ese postulado hasta llegar a la conocida demostración de Pareto: si se cumplieran las condiciones de competencia perfecta, la compra-venta de bienes y factores llevaría a un óptimo en el que sería imposible mejorar la situación de uno sin empeorar la de otro (el óptimo de Pareto).<sup>19</sup>

El análisis de la opción pública parte de demostrar que la sola búsqueda del interés individual no basta para llegar a ese óptimo: para que el intercambio sea posible se requiere de acuerdos previos, tanto más para que se cumplan los requisitos de la competencia. En efecto, tratar de maximizar exclusivamente el bienestar individual conduciría a cada uno a intentar robar en vez de intercambiar, pero el resultado no sería un óptimo sino la peor de las situaciones: cada uno produciría y consumiría menos porque tendría que dedicar gran parte de su tiempo a cuidar su propiedad. El intercambio y la competencia sólo son posibles sobre la base de acuerdos previos, soluciones cooperativas que resultan más eficientes que las exclusivamente competitivas. Otro caso donde las soluciones cooperativas resultan más beneficiosas que las competitivas serían los acuerdos para internalizar o compensarse mutuamente por externalidades.

Los bienes públicos, entonces, serían básicamente soluciones cooperativas por las que en cada caso optan los individuos de una sociedad porque resultan más eficientes que las competitivas. Sin embargo, tanto la elaboración de acuerdos como los mecanismos para hacerlos cumplir (incluida una fuerza coercitiva) tienen un costo, que tiene que ser repartido (los impuestos). La fuerza coercitiva es necesaria por dos razones: en primer lugar, para asegurar que cada uno pague lo que le corresponde; en segundo lugar, para hacer cumplir lo acordado. Lo primero es necesario porque para cada individuo en particular sería más conveniente beneficiarse de los bienes públicos sin pagar impuestos (ser un *free rider*), tanto más considerando que el precio que tiene que pagar no corresponde a sus preferencias individuales. Por eso la opción pública es un *second best* frente a la alternativa, más eficiente, del mercado (donde cada uno paga lo que corresponde a sus preferencias individuales) y en cada caso habrá que evaluar si los beneficios netos de una solución cooperativa son superiores a los de una solución privada. En principio los acuerdos sin intervención de terceros (particularmente del Estado) serían más eficientes porque los involucrados internalizarían íntegramente el costo de la solución, pero este tipo de acuerdos es más probable en comunidades pequeñas.

Las soluciones cooperativas dependen del número de jugadores, del número de juegos y de la ganancia relativa por jugar no cooperativamente. Cuando el número de jugadores es pequeño, resulta fácil aprender y predecir el comportamiento de los jugadores

---

<sup>19</sup> Este autor demuestra, además, que aun si se cumplieran aquellas condiciones y cada individuo fuera retribuido exactamente en la medida de la productividad marginal que generan los factores de producción que posee, la solución seguiría siendo inequitativa, ya que el ingreso de cada uno estaría predeterminado por su “dotación inicial de factores”.

pero cuando ese número es grande, resulta fácil para cualquier jugador adoptar una estrategia no cooperativa. En una comunidad grande, móvil y heterogénea resulta mutuamente beneficiosa una declaración formal, que comprenda procedimientos de votación, sanciones, contribuciones y uso de la fuerza pública.

Ahora bien, en este segundo caso, cuando la comunidad es grande, móvil y heterogénea, se requiere de un proceso de representación y de una administración pública, pero ni los políticos ni los administradores están libres de buscar también su beneficio individual en el ejercicio de sus funciones, sobre todo considerando que la provisión de bienes públicos tiene un carácter monopólico. Se requiere entonces de nuevas reglas y mecanismos de cumplimiento con el objetivo de que los bienes públicos provistos reflejen efectivamente las preferencias de los ciudadanos y esto tiene un costo adicional.

Todas estas consideraciones apoyan las conclusiones del federalismo fiscal, en el sentido que la provisión de bienes públicos será más eficiente si se hace de una manera descentralizada y tanto más eficiente cuanto más pequeñas sean las comunidades. Y no solamente porque de esta manera cada individuo tendría una mayor diversidad para poder elegir la comunidad que más se adecue a sus preferencias (siguiendo la idea de Tiebout) sino porque en las comunidades más pequeñas se puede reducir la intermediación político-administrativa y de esta manera el proceso de asignación puede reflejar mejor las preferencias de los ciudadanos. La situación ideal sería una en la que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse (el modelo *local public choice*).

### **El modelo del agente–principal**

Otro análisis útil para estudiar los procesos de descentralización es el modelo denominado “principal–agente o agente–principal”. Este modelo fue desarrollado inicialmente para analizar el interrelacionamiento entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra y luego fue aplicado al caso en que los gobiernos entregan márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos. Como lo señalan Campbell, Peterson y Brakarz (1991) ambos modelos son de utilidad para analizar el funcionamiento de un Estado descentralizado, ya que los gobiernos locales realizan tareas tanto en calidad de cabezas de autonomías (donde sería aplicable la opción pública local) como en el papel de agentes del gobierno central. Este sería el caso en el que un gobierno central define una política pero encuentra que sería más conveniente que su ejecución sea descentralizada. El modelo principal–agente sería perfectamente aplicable a este caso: los gobiernos locales tienen más información sobre las condiciones locales y además sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilice los recursos centrales en función de éstas últimas. Para evitar que ello ocurra los gobiernos centrales deben elaborar contratos más detallados y desarrollar sistemas más complejos de seguimiento y evaluación que si no hubiera ese posible conflicto de intereses.

### **Neo institucionalismo y desarrollo local**

El principal exponente del neo institucionalismo es Douglass North. Ya se ha visto que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un convenio social previo mediante el cual se definan normas que todos deben obedecer y mecanismos para

hacerlas cumplir. Los neo institucionalistas centran su análisis en esas normas y mecanismos para hacerlas cumplir. Considera que el análisis neoclásico es en lo fundamental correcto pero que lo relevante para el funcionamiento de la economía—y particularmente para el desarrollo—son esas normas y mecanismos, a los que denomina instituciones.

Las normas y mecanismos de cumplimiento, entonces, serían las “reglas del juego” y los jugadores, los individuos, que actúan en “equipos”, que serían las organizaciones. El desarrollo económico depende no solamente del interrelacionamiento entre organizaciones económicas (las empresas) sino de su interacción con otras organizaciones, que pueden ser políticas, sociales o educativas. Cuanto más perfeccionadas estén las instituciones tanto menores serán los costos en que deberá incurrir cada organización para contar con la información que requiere para hacer contratos convenientes y asegurarse de que ellos sean cumplidos (costos de transacción).

Las instituciones pueden ser formales o informales pero lo decisivo para el comportamiento de los actores es cómo ellas están internalizadas. Las instituciones de cada formación social pertenecen a un acervo cultural que es resultado de procesos históricos. Aun si sus instituciones son menos eficientes no habrá cambios mientras no se tome conciencia de que las instituciones vigentes implican mayores costos que las alternativas. Finalmente, aunque las organizaciones son posibles gracias a las instituciones, sólo a través de ellas se puede plantear el cambio institucional. La toma de conciencia que éste requiere se logra a gracias a las innovaciones generadas por organizaciones y al intercambio de información entre éstas.

Los postulados neo institucionalistas han sido aplicados para analizar el caso de los distritos industriales. Marshall ya había mostrado que la innovación tecnológica y la competitividad resultan favorecidas cuando actividades económicas similares se aglomeran y que dicho desarrollo no podía explicarse tan solo por “economías de aglomeración” sino también por un entorno favorable que iba más allá de la dotación de recursos naturales y las relaciones entre las empresas. Putnam (1993), a su vez, analizó las consecuencias de la descentralización en Italia: ¿por qué si había habido un cambio uniforme de reglas del juego para todas las regiones (la descentralización y establecimiento de gobiernos) unas habían progresado mucho más que otras? La convincente respuesta resultó ser que en las regiones que más progresaron (la Emilia Romana y el Véneto) había una tradición de reciprocidad y cooperación horizontal, que se manifestaba en múltiples asociaciones “horizontales”, incluidos clubes de fútbol y sociedades literarias. Además, en las regiones del Norte, muy coincidentes con las antiguas repúblicas, había una tradición cultural cívica democrática, *capital cívico*. Cuando las grandes fábricas cambiaron su forma de organización desde la producción en masa a la subcontratación, los ex obreros organizaron pequeñas empresas (“artesanales”) pero cooperaban entre sí para poder responder a una demanda tecnológicamente cada vez más exigente, forma de trabajo que ahora es característica de esa región. La conclusión general es que tanto estados como mercados pueden operar más eficientemente donde hay una tradición de asociación.

El análisis de North pone una limitación a las conclusiones de la escuela de la opción pública: en efecto, las soluciones a través del mercado serán más eficientes sólo en la medida en que las instituciones vigentes aseguren tanto la competencia como la cooperación.

El análisis de Putnam ha dado lugar al concepto de “capital social” (y también al no menos importante concepto del “capital cívico”), considerado básicamente como la capacidad de los miembros de una sociedad de desarrollar soluciones cooperativas.<sup>20</sup> Este capital sería en principio producto de un largo proceso de acumulación, pero Durston (1999) ha demostrado recientemente que también sería posible “crearlo” donde es muy incipiente, coincidiendo así con Tocqueville, quien planteaba, como se recordará, que la comuna era una forma “casi natural” de organizarse.

El concepto de capital social tiene una aplicación inmediata cuando se plantea que la globalización exige la competencia no sólo entre países sino también entre regiones o localidades, y las ventajas competitivas de cada una dependen de su capacidad para generar soluciones cooperativas no sólo entre las organizaciones económicas directamente involucradas sino también entre éstas y su entorno local.

### **Aproximación político-administrativa**

Se ha mencionado en numerosas oportunidades que en América Latina la descentralización política ha sido planteada como un elemento fundamental del proceso de democratización que siguió a la crisis del centralismo, o más bien de un modelo político en el cual el centralismo era uno de sus elementos.

Eduardo Palma (1983) analiza cómo, en América Latina, los estados nacionales se conformaron bien a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de una dialéctica entre unificación y hegemonía, que desembocaron, respectivamente, en sistemas unitarios o federales, pero imponiéndose en ambos casos un necesario centralismo que, sin embargo, habría ido evolucionando hacia formas mixtas. En efecto, incluso un estado unitario puede ser descentralizado: funcionalmente (universidades, iglesias...) o territorialmente, pero mientras a través de las primeras se propicia una participación no política, la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa: “gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales”. Lo decisivo para que este ejercicio de ciudadanía funcionara adecuadamente sería asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización.

Uno de los autores que más incidencia ha tenido en América Latina para que la descentralización sea enfocada desde un punto de vista político es el español Jordi Borja (1986). Según este autor, si bien la centralización históricamente ha tenido aspectos progresistas, contemporáneamente es poco eficiente desde el punto de vista económico global, injusta desde el punto de vista social e inaceptable el punto de vista político, ya que habría conducido a un modelo tecno-burocrático vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación desde política” de las clases populares y medias.

---

<sup>20</sup> Difiero de esta opinión de Finot ya que el concepto de “capital social” reconoce contribuciones de varios otros expertos, Coleman, Bourdieu, Fukuyama y otros. A Robert Putnam también hay que atribuirle la paternidad del concepto de “capital cívico”.

Ante esta situación, la descentralización se presenta como la opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas y como del Estado del bienestar. La descentralización es consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: (a) ampliar el campo de derechos y libertades, (b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y (c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.

Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville: *“todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”*.

Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter histórico, geográfico, cultural y social. Es conveniente una organización territorial simple, con pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas. Es preferible agregar que partir unidades históricas y culturales. Lo más importante es la coherencia del conjunto, ya que el proceso descentralizador es caro.

Para este autor también, lo fundamental de la descentralización es viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requiere de: (i) sistemas de información (en ambas direcciones); (ii) nuevos procedimientos electorales (mecanismos mayoritarios y personalizados); (iii) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; (iv) colaboración entre empresas y administración pública y (v) defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud.

## **La descentralización como reforma político-administrativa**

Se debe a Dennis Rondinelli (1989) la elaboración de un marco conceptual para analizar los procesos de descentralización, que reúne bajo una sola visión el enfoque politológico tradicional de la descentralización con el enfoque económico de la “opción pública”.

Observaba este autor que la provisión, el financiamiento y el mantenimiento de los servicios públicos y de la infraestructura representan una parte sustancial del gasto público pero en la mayoría de los países en desarrollo se había puesto en duda la capacidad de los gobiernos centrales para proveer estos servicios con eficiencia y equidad, y se planteaba, en cambio, que los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un papel más importante para estos propósitos.

Según Rondinelli descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación. Las respectivas definiciones serían:

*Desconcentración:* redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.

*Delegación:* transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.

*Devolución:* transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

*Privatización:* política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “*partenariados*” entre agencias públicas y empresas privadas.

Siguiendo el enfoque clásico de la ciencia política, para autores como Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989) sólo habría descentralización en el caso en que hubiera una transferencia de competencias de decisión a autoridades electas, mientras que una transferencia similar a funcionarios designados recibiría la denominación de “desconcentración”. En efecto: si bien desde un punto de vista exclusivamente administrativo descentralización sería la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones, lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, el constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales.

Ya en 1983 Palma caracterizaba a la transferencia de competencias a autoridades designadas como simple “desconcentración burocrática” que, a lo más, legitima la centralización autoritaria, mientras la descentralización debía ser considerada desde una perspectiva democratizadora. Esta idea es profundizada en su trabajo conjunto con Rufián (1989). Aunque, según estos autores, la desconcentración importa la transferencia de competencias de decisión y no sólo de gestión, lo decisivo para diferenciar entre descentralización y desconcentración sería el origen del poder y a quien deben responder los funcionarios: en el primer caso, a los electores, en el segundo, a la autoridad central que los designó.

Mientras en la descentralización las decisiones son irrevocables e independientes (salvo el control del gobierno central en garantía de la legalidad) y el ente que recibe las competencias se convierte en titular de las mismas sin que pueda ser sustituido por otro de nivel superior, en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente y la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central.

Por otro lado, los órganos descentralizados pueden ejercer, además de las que le corresponden en propiedad, competencias delegadas por el nivel central, que pueden ser recuperadas por este último en cualquier momento. En este caso, los órganos

(políticamente) descentralizados deben responder por las competencias delegadas al poder central.

Lo fundamental de la conceptualización de estos autores sobre transferencia de competencias podría ser sintetizada como sigue:

*Descentralización*: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.

*Delegación*: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.

*Desconcentración*: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

Según Boisier (1989)—citado por Finot—la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Las siguientes tendencias mundiales contribuirían a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina:

- a) La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, están determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada y la telemática el transporte de esta información.
- b) La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a esa transformación.
- c) La creciente demanda de mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales.
- d) La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.<sup>21</sup>

Este autor distingue tres formas de traspaso de competencias: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios. Desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial y deslocalización el simple traslado de actividades productivas, de servicios o de administración, sin poder de decisión.

El autor en mención distingue tres formas de descentralización:

*Funcional*: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).

---

<sup>21</sup> Hay que ser más cuidadoso en el lenguaje. Nunca he sostenido que privatizar sea equivalente a descentralizar. Lo que he afirmado es que en ciertos casos, la privatización, si permite la introducción de un nuevo agente decisorio independiente, que antes no existía, en el sistema económico en cuestión, es cierto que ello aumenta la descentralización, vista desde el punto de la teoría económica neoclásica, pero ello no sucede siempre. **Nota de este autor.**

*Territorial:* o “traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.

*Política:* cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

Con esta clasificación el autor analiza casos de formas mixtas, combinando las categorías funcional, territorial y, política, en pares, y colocando especial énfasis en el par descentralización política/territorial.

La diferenciación entre “funcional” y “territorial” permitiría ampliar el concepto de “delegación” de Rondinelli a los casos de transferencia de competencias a autoridades territoriales designadas.

Von Haldenwang (1990) coincide con Boisier en que tanto la transferencia de competencias administrativas a órganos no electos como la privatización serían formas de descentralización. Según Christian von Haldenwang el concepto de descentralización sería aplicable no solamente al sistema de legitimación política sino a otros dos, adicionales, que también hacen parte de la gestión pública: el administrativo y el económico. En consecuencia, sería apropiado distinguir tres tipos de descentralización: política, administrativa o económica, según el proceso se refiriera a cada uno de los tres sistemas mencionados.

La descentralización administrativa, a su vez, podría ser “general” (territorial), funcional o “burocrática” (a agencias semiestatales). Como Rondinelli, no diferencia el caso de delegación a gobiernos locales. En cambio amplía el concepto de “privatización” de dicho autor al incluir en la descentralización económica la “desregulación”, definida como “el traslado de competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan”.

### **Algunas conclusiones sobre descentralización**

Se ha podido observar que para la mayoría de los autores “desconcentración” es una transferencia de funciones desde un gobierno central a niveles inferiores de la administración central. Sin embargo, para Palma y Rufián (1989) desconcentración sería una transferencia de competencias de decisión a organizaciones públicas localizadas fuera del centro, incluidas aquellas que poseen patrimonio propio y autonomía de gestión, pero cuyos titulares no son elegidos.

Para estos autores sólo habría descentralización en los casos en que la transferencia de competencias se da en dirección a autoridades electas.

El enfoque de Palma y Rufián está bastante generalizado pero sólo resulta correcto si se reduce la descentralización a su dimensión política. En cambio, si se acepta que el significado del término “descentralización” es transferir poder, cualquier forma de poder, este concepto podría aplicarse a cualquiera de los tres sistemas distinguidos por C. von Haldenwang (1990): el político, el administrativo y el económico, y sería correcto referirse a una descentralización política, administrativa o económica, según el proceso se refiriera a uno de estos tres sistemas.



Por otro lado, semánticamente el término “desconcentración” se refiere a dispersión territorial.<sup>22</sup> Puede haber descentralización sin desconcentración, como lo sería una descentralización política funcional (cuya existencia reconocen el mismo Palma, 1983; y Boisier, 1989), y desconcentración sin descentralización, por ejemplo, la simple transferencia de funciones de un organismo central a sus dependencias geográficamente dispersas.<sup>23</sup>

Se puede afirmar que, en términos generales, la privatización es una forma de descentralización, particularmente si se considera que, históricamente, las actuales políticas de privatización hacen parte de una contratendencia respecto a la propensión anterior a centralizar en los gobiernos nacionales la actividad política y económica.

*Strictu sensu* privatización significa cambio de propiedad mientras en lo que se refiere a la producción de bienes públicos la propiedad de los establecimientos no es lo más relevante—ni siquiera indispensable—sino el hecho de que los procesos de asignación (para la producción) de dichos bienes se traslade desde mecanismos político-administrativos a mecanismos mercantiles. En este sentido lo relevante es la apertura—eso sí, regulada—al ámbito no estatal, de los procesos de producción de bienes públicos. Este es el concepto de descentralización económica que aquí se desarrolla.

En cambio la transferencia—o el reconocimiento—de competencias de provisión a organizaciones sociales que proveen soluciones cooperativas que benefician a todos los ciudadanos de un territorio sería, en términos de Rondinelli, una forma de “devolución”, o de descentralización política, en la conceptualización que se hace en este texto.

La conceptualización de von Haldenwang es útil para diferenciar entre los distintos sistemas que deben ser tomados en cuenta en los procesos de descentralización pero no permite dar cuenta enteramente de los procesos de descentralización en la región. En efecto: la descentralización de competencias administrativas hacia gobiernos locales no implica que todo lo que hacen sus respectivas administraciones sea decidido localmente. Según ya lo señalaron Palma y Rufián para que exista descentralización política tiene que haber autonomía en las decisiones y esta autonomía sólo se ejerce cuando se decide qué, cuánto y con qué recursos proveer. En realidad, tal como lo señalan estos autores y también Campbell, Peterson y Brakarz las administraciones de los gobiernos locales tienen a su cargo tanto tareas decididas autónomamente como aquellas otras en las que dichos gobiernos son agentes de gobierno(s) central(es).

La conclusión sería que para que exista descentralización política no basta que se haya transferido competencias administrativas a gobiernos electos sino que dichas competencias sean ejercidas autónomamente.

En consecuencia será útil distinguir entre descentralización política, que sería el caso en que los gobiernos locales adoptan decisiones autónomamente, y descentralización *operativa* o meramente administrativa que sería la situación en la que dichos gobiernos toman sólo operan decisiones sobre provisión de bienes públicos (qué, cuánto y con qué

<sup>22</sup> Desconcentrar es lo opuesto a concentrar, que significa, según el diccionario de la Academia Española, “reunir en un centro o punto lo que estaba separado”.

<sup>23</sup> Para quien escribe (Boisier), resulta conveniente introducir el concepto de descentramiento para describir operaciones que sólo tienen que ver con la dispersión de estructuras organizacionales en el territorio, sin mediar cambio alguno en el sistema decisorio. Similar a deslocalización.

recursos proveer) que han sido adoptadas en otro nivel. Es más, la descentralización operativa hacia gobiernos locales sería similar a la que ocurre cuando un gobierno central transfiere competencias administrativas a agencias semi autónomas (en esto se coincide con la conceptualización del PNUD (1993), ya que en este caso tanto unos como otras deben responder en última instancia a un gobierno central y no a una comunidad subnacional.<sup>24</sup>

### 1.7.2. La evolución del concepto de región y la regionalización

El concepto de región es antiguo, cambiante en su evolución a lo largo de la historia, ha generado interminables y bizantinos debates, ha sido cuestionado en relación a su utilidad práctica y sin embargo, las regiones están aquí para quedarse y no por acaso, la Unión Europea se debate entre la concepción francesa de una “Europa de Naciones” y la concepción alemana de una “Europa de Regiones”.

Según Velarde (2004), por lo menos en Francia, la idea de región<sup>25</sup> asoma con fuerza con la misma Revolución, como bandera frente al lema unitario de la Revolución: la Nación única e indivisible. Es cierto que la historia posterior registrará una importantísima contribución francesa al tema, asociada a nombres como el de Vidal de la Blache, Brunhes, Blanchard, Boudeville, Ponsard y otros. Alemania aportará a la geografía económica varios nombres emblemáticos: von Thunen, Weber, Christaller, y Losch, en tanto que en España las contribuciones son de data mucho más reciente, Sampedro, Precedo Ledo, entre otros. Friedmann y Weaver (1979) hacen un acabado recuento de las contribuciones norteamericanas, particularmente importantes.

En América Latina el debate en torno a la “cuestión regional”<sup>26</sup> adquirió bríos a partir del comienzo de los años sesenta, de la mano por cierto con los intentos oficiales para “redibujar” el mapa político administrativo.

Por ejemplo, en 1967 se celebró en Ottawa, Canadá, el I Seminario Interamericano sobre la Definición de Regiones para la Planificación, organizado por el Comité de Geografía Regional de la Comisión de Geografía del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (OEA). La reunión convocó a un selecto número de especialistas, tanto académicos como *practitioners* de América del Norte, del Sur, y de Europa. Por Chile asistió una representación de tres altos funcionarios de la hacia poco creada Oficina de Planificación Nacional.

El Profesor Benjamín Higgins abrió la reunión con un documento en el cual señalaba textualmente: “*Pocos esfuerzos en la historia completa de los intentos científicos se han mostrado tan estériles como el intento de encontrar una definición universalmente aceptable de región*” y había precedido este lapidario juicio con otro de no menor envergadura, que debe haber provocado profunda decepción entre los asistentes: “*...de todas las ramas de la teoría del desarrollo, la teoría del desarrollo regional es tal vez la más insatisfactoria*” (Higgins; 1967).

<sup>24</sup> Hasta aquí las referencias al trabajo de Finot.

<sup>25</sup> A mi entender, heredera del antiguo concepto de pays (le pays de la langue d’oc, le pays de la langue d’oïl, le pays de la Roche Fouron, y tantos otros).

<sup>26</sup> Una expresión muy propia de los intelectuales de la vertiente marxista que continuaban con la tradición de Kaustky y de Rosa Luxemburgo (la cuestión agraria, la cuestión industrial), a la cual se sumará el argentino José Luis Coraggio, con la “cuestión regional” y desde España, Manuel Castells con la “cuestión urbana”.

No eran juicios muy estimulantes para todos aquellos que estaban “apostando” a la regionalización, los chilenos en primer lugar.

En 1969 se realiza en Santiago de Chile (8 al 12 de septiembre) el II Seminario Interamericano sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, organizado nuevamente por el Comité Regional del Instituto Panamericano de Geografía e Historia y en esta oportunidad, también por la CEPAL, el ILPES y la Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo. Entre las principales conclusiones de la reunión se encuentra una suerte de “consenso” en torno a un vago concepto de áreas de síntesis, (que había sido propuesto en el I Seminario) definidas como áreas homogéneas en términos de los objetivos de desarrollo. Se sostiene además que la *región de planificación* sería entonces una agregación de áreas de síntesis para llegar a un número razonable de regiones en términos de la realidad nacional y de las perspectivas futuras.

Probablemente François Perroux en su famosa conferencia en la Universidad de Harvard en 1949 fue quien colocó la cuestión regional en sus términos contemporáneos. Como se recordará, Perroux discutió inicialmente el concepto de *espacio geonómico* (o banal), definido por las relaciones geonómicas entre puntos, líneas y volúmenes, para enseguida introducir su concepto de *espacio económico*, definido por las relaciones económicas que existen entre elementos económicos. El espacio económico se expresa de tres formas diferentes: a) el espacio económico definido *por un plan*; b) el espacio económico definido como un *campo de fuerzas* y; c) el espacio económico como un *agregado homogéneo*. Pero sería finalmente el geógrafo francés Jacques Boudeville (1966) quien trasladó los abstractos conceptos de Perroux al plano geográfico identificando los tres tipos clásicos de regiones, en un estricto “mapeamiento” de los conceptos de Perroux.

Así, la región homogénea fue definida como un espacio continuo en el cual cada unidad (o zona constitutiva) tiene características tan aproximadas a las características de la próxima unidad como sea posible; la región polarizada la definió como un conjunto de ciudades vecinas que mantienen un mayor intercambio con la metrópolis regional que con otras ciudades del mismo orden a nivel nacional; finalmente la región programa (más comúnmente, “plan”) la definió Boudeville como una herramienta geográficamente continua, definición en la cual la palabra “herramienta” alude a la coherencia de las decisiones económicas, algo que de inmediato liga con el par centralización/descentralización.

El eminente economista español Juan Velarde en el escrito citado más atrás, sobre la historia del regionalismo español, sostiene en relación a la definición regional: “*Sea cual sea la perspectiva utilizada, todas las definiciones...incorporan cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) una comunidad; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas*” (Velarde; op.cit.).

Por mi parte y avalado por más de cuarenta años de reflexión y de práctica en el tema he terminado por sostener que una región es cualquier recorte del territorio que posee en su interior todos o gran parte de los factores causales del desarrollo, contemporáneamente entendido. Lo que resulta evidente de la discusión histórica sobre la noción de región, es que como quiera que se la defina, la definición deberá ser transdisciplinaria y sobre todo, ella mezclará racionalidad y emocionalidad.

Jos Hilhorst, el notable economista y académico holandés ha sido probablemente el

último *senior academician* que hasta comienzos de la última década del siglo pasado hizo contribuciones sustantivas al debate sobre el concepto de región (Hilhorst; 1971, 1981, 1990). En un artículo publicado en 1981, Hilhorst escribe: “*Although many seem to agree that the concept of region is a mental construct that finds no counterpart in reality, for others it remains an important issue*”.

Esta afirmación coloca la cuestión exactamente entremedio de la racionalidad y la emocionalidad; la región existe, qué duda cabe, pero es también una *construcción mental*, es lo que la gente cree que es, no simplemente un recorte en el mapa, no sólo una estructura geográfica o económica singular.

Como lo apuntara Paulette Pommier (2001:62), Chargé de Missión de la DATAR, en un Seminario organizado por el Gobierno chileno en el 2001: “*La noción de espacio <hecho a sangre fría>, reducido a las características físicas y abstractas, poco a poco ha sido reemplazada por la noción de territorio hecho <a sangre caliente>, que se califica gracias a la acción colectiva de los trabajadores, de las colectividades, de las empresas y de las administraciones*”.

El debate teórico sobre el concepto de región y su aplicación política, la regionalización, perdió fuerza sin embargo ya a fines de los sesenta, incluso después de haberse intentado la aplicación de la *física social* de los modelos gravitacionales de Walter Isard, en parte porque el esfuerzo se centró más en la práctica que en la teoría, se volcó más al arte de inventar regiones, a la *heurística*, que a un debate que se había mostrado inconducente. Surgieron así los criterios de regionalización, esto es, el conjunto de normas que ayudarían a establecer regiones en los países, un ejercicio mucho más ligado a la planificación del desarrollo que a la nitidez teórica.

Desde este punto de vista la contribución de Walter Stöhr en relación a la regionalización chilena fue muy importante. Stöhr puso en blanco y negro los criterios prácticos que en definitiva serían utilizados por la ODEPLAN para establecer las regiones chilenas, como se mostrará enseguida.

El comienzo de la Administración Frei Montalva fue caótico en cierto sentido; el Gobierno planteó un vasto conjunto de reformas (educacional, agraria, urbana, “chilenización” del cobre, de integración andina, etc.) y se vivía una suerte de aceleración del tiempo y había que ser muy rápido para ocupar un lugar en la agenda de los cambios. De hecho, la propuesta de regionalización se preparó en un par de meses y fue aprobada por el Presidente no sólo por su interés intrínseco en el tema sino también por la coyuntura creada por el fracasado proyecto de reforma constitucional que hizo más clara la necesidad (política) de la regionalización, aunque fuese establecida por decreto.

Ya era claro en esos años que no existe en verdad una teoría de la regionalización y (salvo si se eleva a la categoría de teoría el planteamiento del orden hexagonal de Lösch) por tanto no existe nada parecido a una regionalización óptima. Toda regionalización es en la práctica una solución de compromiso, sub-óptima, un *second best* dicen los economistas. Introducida así la idea y la práctica de la regionalización, se hizo preciso distinguir entre varios tipos de regiones y de regionalización (Boisier; 1990):

i) regiones y regionalización funcional o sectorial, establecidas por las agencias del sector público con el fin de mejor administrar los planes y políticas de los sectores

respectivos, por ejemplo, educación, salud, obras públicas, defensa, etc. Este tipo de regionalización no despierta resistencias y es eficiente para sus propios propósitos. En Chile, a mediados de los sesenta, existían 17 regionalizaciones diferentes;

ii) regiones y regionalización multipropósito, para la planificación establecidas con el objetivo de desagregar territorialmente planes y políticas de desarrollo. Corresponden a cortes horizontales, son una especie de denominador común de las anteriores y su eficacia depende del poder político de la propia planificación. En general no generan resistencias sociales, salvo, curiosamente, en el estamento parlamentario, ya que no pocos representantes políticos miran con recelo la aparición de otras instancias de canalización y mediatización de demandas, como son los organismos de planificación regional que suelen establecerse en tales regiones;

iii) regiones y regionalización administrativa o de desconcentración (muy parecidas a las anteriores) establecidas con el objeto de mejorar la coordinación interagencial y de acercar el Gobierno y la Administración a las personas. Crean fuertes resistencias al interior de la administración pública porque implican cambios en las rutinas y en la distribución del poder dentro de la Administración del Estado;

iv) regiones y regionalización política para propósitos de descentralización política territorial. Es la categoría más compleja y la que genera mayores problemas porque entra directamente a redistribuir el poder político en la sociedad. Este tipo de regionalización presupone tanto el establecimiento de autoridades políticas mediante su elección como la creación de estructuras políticas v administrativas en las regiones.

Naturalmente que surge de inmediato la pregunta acerca de cómo se hace una regionalización o cuáles son los criterios que se utilizan para ello. Al respecto hay que volver a señalar que no existe una teoría de la regionalización y por tanto no existe una regionalización óptima. Toda regionalización en la práctica es un instrumento heurístico (en el sentido de representar un proceso permanente de "invención") y es al mismo tiempo una solución de compromiso, que siempre será sub-óptima. No obstante, existen varios criterios que contribuyen a estructurar con cierta lógica una propuesta de regionalización. Estos son, en mi opinión, los siguientes:

- criterios "matemáticos", así llamados porque guardan semejanza con algunos principios de la teoría de conjuntos. Estos criterios establecen que una regionalización debe ser exhaustiva (o sea, cubrir todo el territorio del país), exclusiva (o sea, no deben producirse sobreposición o traslapeo de regiones) y continua (o sea, que siempre será posible ir de un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región);
- criterios geográficos, que aluden a la necesidad de definir las regiones de manera que su tamaño geográfico no sea tan extenso como para impedir la presencia sistemática de la administración en todos los puntos de ella y a la necesidad de que toda región cuente al menos con un centro urbano, organizador del espacio regional y capaz de servir como centro de servicios y eventualmente, como centro de crecimiento;
- criterios económicos, de entre los cuales destacan: la necesidad de definir las regiones de manera que tengan un tamaño económico lo suficientemente grande

como para sustentar procesos de crecimiento no subsidiados, la necesidad de que las regiones tengan en lo posible una estructura económica bien diversificada para maximizar los efectos multiplicadores de las inversiones y, la conveniencia de poseer una pauta de exportaciones también diversificada de manera de minimizar los efectos negativos de los ciclos depresivos causados por bajas en la demanda externa;

- criterios administrativos en el sentido de establecer regiones que incluyan "sumas" completas de las unidades de la división político-administrativa vigente y también en el sentido de dotar a las nuevas regiones de las estructuras de administración pertinentes;
- criterios políticos, que establecen la ineludible necesidad de dotar a las regiones de una autoridad política y que se refieren a las modalidades alternativas de su generación así como a los efectos de una regionalización sobre el régimen político y electoral;
- criterios sociológicos listados al final, pero en definitiva los más importantes ya que tienen que ver con la autoidentificación de la población con la región, sin lo cual ésta no pasará de ser una entelequia sin contenido real y, con la participación de la propia población en la definición de la región y en el proceso de regionalización, que nunca debe ser concebido como algo impuesto desde arriba y desde el centro.

Walter Stöhr (1969) propuso la utilización de seis criterios para enmarcar el proceso regionalizador chileno:

- cobertura nacional;
- utilidad para la programación y administración del desarrollo (número y tamaño de las regiones);
- respeto a divisiones administrativas (no "romper" provincias)
- existencia de por lo menos un polo de crecimiento;
- complementaridad socio-económica interna;
- existencia de economías regionales de escala;

### 1.7.3. Aplicación a Chile

La aplicación de este tipo de criterios combinados con una visión del patrón ecológico prevaleciente en el país (zonas de colonización, zona metropolitana, zonas consolidadas) llevo a agrupar las 25 provincias en diez regiones y una Zona Metropolitana. Las tensiones y problemas surgidos desde el inicio han sido comentados en otra parte (Boisier; 2005). La principal cuestión que surgió en este período de gobierno se originó en el fallecimiento del Senador José García (PDC) en un contexto en que el gobierno disponía en el Senado de una precaria mayoría de justamente un senador. El Senador García lo era por la antigua circunscripción electoral Bío-Bío/Malleco/Cautín, en donde fue necesario llamar a una elección complementaria que dio origen a una batalla electoral centrada casi exclusivamente en la demanda de sectores oligárquicos de Cautín por una secesión provincial de la Región Cautín/Valdivia/Osorno (¡nada nuevo bajo el sol!, se podría comentar hoy día habida cuenta de la persistente demanda de la provincia de Valdivia para

una secesión de su región), cuestión que el Presidente Frei Montalva ordenó zanjar a favor de esta demanda, con la esperanza de recuperar el cupo senatorial perdido; así, nació y existió hasta 1974 la nueva región Valdivia/Osorno, que no pocos dolores de cabeza causó.

Tanto la regionalización implantada durante el gobierno de Frei Montalva como la modificación a ella realizada por el gobierno de Pinochet se muestran a continuación. Una comparación rápida del "mapa regional" pre y post 1973 probablemente abonaría la tesis de que la regionalización de la CONARA fue simplemente un ajuste de la regionalización existente, con un importante rediseño provincial.

| <b>Región</b>               | <b>Provincias Pre 1973</b>   | <b>Provincias Post 1974</b>  |
|-----------------------------|--|--|
| Primera<br>Segunda          | Tarapacá<br>Antofagasta  | Arica, Iquique<br>Tocopilla, Antofagasta, El Loa   |
| Tercera<br>Cuarta<br>Quinta | Atacama, Coquimbo<br>Valparaíso, Aconcagua<br>O'Higgins, Colchagua           | Chañaral, Copiapó, Huayco<br>Elqui, Limarí, Choapa<br>Valparaíso, San Antonio,<br>Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes, Isla de Pascua |
| Sexta<br>Séptima            | Curicó, Talca, Maule, Linares<br>Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco | Cachapoal, Colchagua<br>Curicó, Talca, Linares, Maule  |
| Octava                      | Cautín   | Ñuble, Concepción,<br>Arauco, Bío-Bío  |
| Novena<br>Décima            | Valdivia, Osorno<br>Llanquihue, Chiloé, Aysén                                | Malleco, Cautín<br>Valdivia, Osorno,<br>Llanquihue, Chiloé, Palena   |
| Décima Primera              | Magallanes   | Aysén, General Carrera,<br>Capitán Prat  |
| Décima Segunda              |  | Ultima Esperanza,<br>Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica Chilena   |
| Región Metropolitana        | Santiago   | Santiago, Chacabuco,<br>Cordillera, Melipilla, Maipú,<br>Talagante   |

En el cuadro anterior (tercera columna) figuran las nuevas provincias. Como puede apreciarse, en principio, las modificaciones a la regionalización vigente a 1973 serían pocas: separación de la Provincia de Coquimbo para dar origen a la CUARTA REGION, incorporación del Departamento de San Antonio a la Provincia de Valparaíso y a la región respectiva, separación de la Provincia de Malleco de su antigua región para conformar con Cautín la actual NOVENA REGION, la agrupación de las Provincias de Valdivia y de Osorno con Llanquihue, Chiloé y (posteriormente) Palena, para configurar la actual DECIMA REGION, la transformación de la Provincia de Aysén en la DECIMA PRIMERA REGION y, como obvio y ya implícito, la secesión del Departamento de San Antonio de la REGION METROPOLITANA. Pero una lectura como esa sería incompleta. Más que un mero ajuste, la CONARA formuló, aunque parcialmente, un nuevo ordenamiento territorial del país. Lo que la teoría de la modernización social había recomendado, por boca de los regionalistas de los años sesenta, es decir, un nuevo ordenamiento territorial para acelerar la integración nacional,

a fin de hacer más rápido el proceso de modernización (detenido por muchas ataduras, entre ellas, una arcaica división político-administrativa, según se decía), fue ejecutado por los militares, aprovechando un contexto en el cual pedir y considerar la opinión ajena no contaba mucho. En realidad, todavía sigue siendo, este período, el único con respecto al cual se puede hablar de la existencia de una política de ordenamiento territorial, uno de los vectores que configura una moderna política regional.

¿Hubo una racionalidad detrás de este intento de reordenamiento territorial? Sin duda; se aplicaron determinados criterios como requisitos para configurar las regiones y se incorporó el importante concepto de microregión a nivel provincial. Según se establece en la documentación pertinente, los requisitos de una región fueron los siguientes:

*1] Cada unidad regional debería con una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se desea imprimir al país;*

*2] Debía poseer una estructura urbano-rural que garantizara un nivel de servicios básicos a la población regional y, además, contar con un lugar central que actuara como núcleo de las actividades económicas y sociales para orientar la dinámica de crecimiento;*

*3] Es necesario, diríase imprescindible, que exista una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo;*

*4] Además es indispensable que su delimitación geográfica contemple los objetivos de la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional;*

*5] Y finalmente, el tamaño de las regiones debe ser tal, que facilite la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial y el manejo de recursos;*

*6] Pero estos criterios técnicos deben también acompañarse con un conjunto de medidas y normas que permitan su adecuada administración y gobierno. Por eso es que conjuntamente con la nueva división territorial se han resuelto profundas modificaciones al régimen de Gobierno y Administración Interior;*

*7] En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones (CONARA; 1976, 12).*

La definición de las nuevas provincias, sobre la base de las veinticinco antiguas y del nivel departamental (ahora suprimido) se ajustó al concepto de microregión, definido como: *"un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con su Centro Urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste, sistema vial que funciona dentro de un óptimo de distancia-tiempo, en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, particularmente, en relación con el equipamiento urbano".*

Así, entre región y microregión no hay, por tanto, una simple diferencia de tamaño, es decir, no se trata del mismo elemento territorial visto en dos escalas. Las diferencias entre ambas son básicas y de sus respectivos contenidos se deduce que: la microregión debe



desarrollarse intensificando su producción típica; en cambio la región lo hará sobre la base de integrar diversos sectores de la producción, representados por las microregiones.

En todo caso, en los albores del Siglo XXI la región, como categoría mental y también como categoría instrumental, parece recuperar fuerzas. Hoy la literatura no muestra mucha discusión en torno a la definición precisa de qué es una región; mas bien lo que se discute tiene que ver con las características y las funciones regionales: regiones “inteligentes”, regiones que “aprenden”, regiones “asociativas”, regiones “virtuales” son conceptos que dan cuenta de la importancia actual de las regiones. Richard Florida (1995) sostiene que: “*La nueva era del capitalismo requiere una clase de región [...] Las regiones deben adoptar los principios de la creación de conocimiento y aprendizaje continuo: deben ser de hecho, <learning regions>*”.

Toda la discusión actual en torno a conceptos como “desarrollo endógeno”, “desarrollo local”, “medios innovadores”, “distritos industriales”, “clusters”, se basa en conceptos, a veces implícitos, de región.

Allen J. Scott pone un punto final “...Además, con el masivo resurgimiento de los sistemas de producción localizados, las economías nacionales comienzan a parecerse más y más a confederaciones liberadas de economías regionales” (Scott; 2001).

## 1.8. Crecimiento económico y desarrollo societal. Un enfoque territorial contemporáneo<sup>27</sup>

Si se admite que el propósito básico de la incipiente política territorial chilena es “acercar el gobierno a la gente”—como se dice ahora—y promover un crecimiento económico territorial más armónico (un término vago pero usual) y un desarrollo relativamente comparable para todos cualquiera sea su lugar de vida, es indispensable definir cuidadosamente estos conceptos; es indispensable un enfoque científico que permita nombrar y diferenciar diversos fenómenos, para que el nombre sea verdaderamente la cosa nombrada (una inversión de la famosa frase de Gregory Bateson “*el nombre no es la cosa nombrada*”).

Esta sección por tanto estará dedicada a construir tal marco teórico y ello se hará a partir de los numerosos trabajos del autor (y también de otros autores) sobre la naturaleza sistémica y emergente (como propiedad emergente) del crecimiento y del desarrollo y sobre la creciente aceptación de limitar el crecimiento a un mundo material/objetivo y el desarrollo a un mundo intangible/subjetivo, con complejas y no del todo conocidas articulaciones recursivas entre ellos.

---

<sup>27</sup> Esta sección se basa en el documento del autor titulado **Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión territorial: conocimiento y valores**, 2005, escrito como “Trabajo de Investigación Tutelada” en el Programa de Doctorado (Economía Aplicada) de la Universidad de Alcalá de Henares, bajo la dirección del Prof. Rubén Garrido Yserte.

### 1.8.1. Nuevo entorno del desarrollo territorial

Es evidente que todos los procesos sociales cuyas dinámicas dan forma a lo cotidiano se están desarrollando en un marco más amplio—en un entorno—que en sí mismo se está reconfigurando permanentemente.<sup>28</sup> Entre cada proceso y el entorno hay una recursividad evidente sostendría probablemente Edgar Morin, o una “fertilización cruzada”.

En cualquier territorio coexisten, siempre, dos procesos sociales de cambio, cuya interacción determina la posición e inserción del territorio en contextos mayores y que da cuenta además, tal interacción, del nivel de satisfacción social. Se trata del *crecimiento económico* por un lado, es decir, la expansión permanente y sistemática de la base material, de la capacidad de producción de bienes y servicios, y del *desarrollo societal* por otro, esto es, del surgimiento de condiciones favorables a la transformación de los seres humanos que habitan tal territorio en *personas humanas*, una cuestión de enormes y variadas consecuencias, un proceso que muestra simultáneamente las posibilidades y los impedimentos de su propio logro, que muestra cuán cerca o cuán lejos estamos, en cualquier sociedad local, de su realización como tal.

La posibilidad de intervenir sobre estos dos procesos o sobre su síntesis, a fin de acelerarlos, está siempre a la mano, pero la posibilidad de efectuar una intervención inteligente, eficaz y eficiente, depende críticamente, como lo subraya Hazel Henderson (1995:36) “...de entender lo que sucede en el entorno y las interacciones entre el sistema territorial y el entorno”. Es decir, depende del modelo cognitivo que se use.

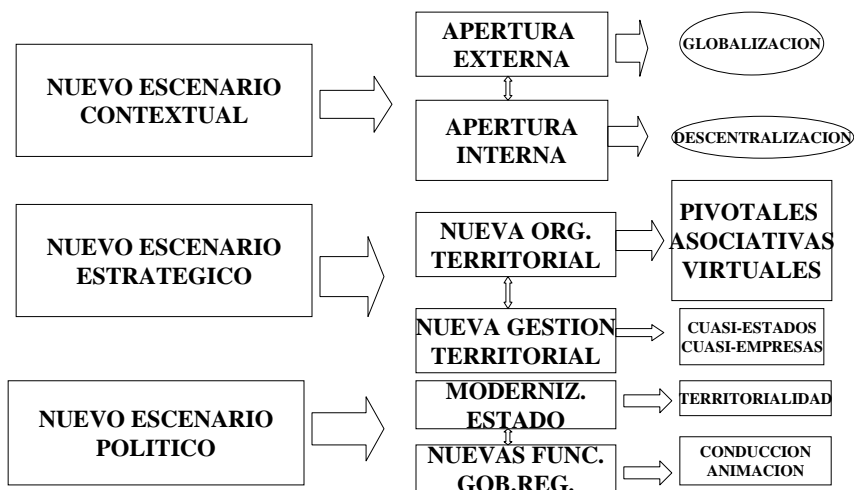
Naturalmente que acá se habla de “territorio” no en un sentido físico, sino en un sentido “social” y de “entorno” no en un sentido geográfico sino en el sentido de “procesos” que acontecen “fuera” del sistema. Nuevamente se trata de la tensión entre lo local y lo global, tensión ya denominada “glocal” en la literatura.

Como se ha mostrado en otro trabajo de amplia difusión (Boisier; 1996), el nuevo entorno del o para el desarrollo regional se está construyendo sobre la base de la consolidación de tres nuevos escenarios: un primer escenario *contextual*, un segundo escenario *estratégico*, y un tercer escenario *político*. A su vez, cada uno de estos escenarios articula y se alimenta de dos procesos, configurando entonces un conjunto de seis procesos de variada naturaleza: económicos, técnicos, políticos, etc. La gráfica inserta a continuación anticipa la argumentación que sigue.

---

<sup>28</sup> Si bien escrito desde la óptica empresarial, el texto de Rubén Garrido Y., Juan de Lucio F., Elena Mañas A., y María Luisa Peinado G., **Análisis del entorno económico de la empresa**, 2003, Pirámide, Madrid, resulta altamente coincidente, sobre todo cuando afirman (p.15): “...convencimiento de que no es posible tomar decisiones acertadas si no se sustentan sobre un adecuado conocimiento de la evolución y los cambios que se producen en el entorno económico en el que se desenvuelven”.

## NUEVO ENTORNO DEL DESARROLLO REGIONAL



Hay que comentar cada uno de los elementos de esta gráfica.

Nuevo escenario contextual: el así denominado “nuevo escenario contextual” se construye mediante la interacción permanente de dos procesos actuales de enorme peso cada uno de ellos: el proceso de apertura externa de las economías nacionales (y necesariamente de las subnacionales), y el proceso de apertura interna de las sociedades nacionales (aunque no imperativamente de las sub-nacionales). El primero de estos procesos es de naturaleza económica, o, más precisamente, de naturaleza comercial y consiste en la reducción sistemática de las barreras al comercio internacional, tanto arancelarias como para arancelarias; el segundo, es un proceso de naturaleza política asociado a una creciente extensión de la participación de la población en la toma de decisiones políticas de ámbitos territoriales diversos y a una mayor justicia distributiva.

Ninguno de estos dos procesos básicos se explica a sí mismo, sino que son un resultado de fuerzas todavía más importantes que operan detrás de ellos. La apertura externa está empujada por la globalización en tanto que la apertura interna está empujada por la descentralización.

Globalización es un tema importante en la discusión sobre la naturaleza del orden internacional post guerra fría. No se trata de un concepto ligado a una teoría claramente articulada, pero se transformó, de todos modos, en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso. Desde nuestro punto de vista una característica relevante de la globalización reside en la dialéctica que ella provoca en la geografía política, al generar diacrónicamente fuerzas que apuntan a la creación de cuasi-Estados supranacionales y cuasi-Estados subnacionales. Esta dialéctica macro produce una suerte de esquizofrenia micro en los individuos al tensionarlos entre la necesidad de ser universal y la simultánea necesidad de ser local.

Metafóricamente se ha dicho de la globalización que es “*un objeto cultural no identificado*” (Néstor García Canclini), “*un fetiche, un conjuro mágico, una llave destinada a abrir todas las puertas a todos los misterios presentes y futuros*” (Zygmunt Bauman), “*un oscuro objeto de deseo*” y también “*el discreto encanto de la burguesía*” (Sergio Boisier parafraseando a Luis Buñuel). Es el ALEPH borgesiano, el todo y la nada, y el hecho que precede y preside toda acción colectiva en la actualidad. García Canclini ha acuñado, con humor sin embargo, la expresión lapidaria, última, de la globalización, al decir que “*todo lo que no es culpa de la Corriente del Niño, es culpa de la globalización*”; después de esta afirmación nada puede agregarse, excepto que si la globalización se nos impone, la territorialización depende esencialmente de nosotros.<sup>29</sup>

En el espacio disponible ahora, sólo cabe aclarar—quizás si lo más importante—que el término “globalización” es un descriptor de la actual fase tecnológica o tecnocognitiva del desarrollo del capitalismo, y como tal, se trata, la globalización, de algo incrustado en la lógica del sistema capitalista, mucho más allá de cualquier simplista presunción sobre la “maldad” o “perversidad” de personas específicas, especuladores como G. Soros, intelectuales como G. Stiglitz, tecnoindustriales como B. Gates, políticos como G. Bush, T. Blair o J. Chirac, o, muy modestamente, intelectuales de variado pelaje. Uno de los peores males en el campo de las políticas públicas es hacer análisis simplistas sobre cuestiones complejas.

Como cualquiera sabe, el sistema de relaciones sociales de producción (que es eso precisamente y no una ideología) llamado “capitalismo”, se consolida inicialmente como un “proto capitalismo” en Holanda en el Siglo XVI bajo una modalidad “comercial”, la que más adelante, en la Inglaterra a partir de la Revolución Industrial abrirá espacio a una modalidad “industrial”, la que a su vez se abrirá para dar cabida a una modalidad “financiera” la que, finalmente, parafraseando a Francis Fukuyama, entrará al fin de la historia mostrándose como una modalidad “tecnológica”, cada una de estas etapas o modalidades coexistiendo con las otras, pero mostrando la hegemonía de una de ellas sin eliminar otras, en una secuencia histórica de superposiciones sucesivas.

La característica central de la etapa tecnológica o tecnocognitiva del capitalismo está dada por la simultaneidad de dos fenómenos, que pueden imaginarse como dos curvas en un cuadrante: primero, un ciclo de vida cada vez más corto para los productos y, segundo, un costo en investigación, desarrollo y mercadeo cada vez mayor para pasar del producto de generación “n” al de generación “n+1”. Una curva exponencialmente decreciente y otra exponencialmente creciente.

El sistema capitalista, como cualquier sistema biológico o social, posee un imperativo más que “kantianamente” categórico: su reproducción permanente. Para ello debe recuperar a la mayor velocidad posible los recursos gastados en invención, diseño, fabricación y comercialización en el paso del producto de generación “n” al de generación “n+1” y frente a tal exigencia el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, prohibiciones ni mecanismos que entrapen el comercio; el sistema requiere un espacio único de mercadeo.<sup>30</sup> A la luz de este argumento se entiende la frenética carrera por firmar

<sup>29</sup> Sobre la relación actual entre territorio y globalización se puede ver: Boisier S., **El desarrollo en su lugar** (cap. 1), 2003.

<sup>30</sup> Y, paradójicamente, como se verá, múltiples espacios de producción. Naturalmente que la lógica del sistema no coincide plenamente en el corto plazo con la lógica de defensa de las economías nacionales,

acuerdos de variada naturaleza entre países y se comprende qué es lo que quiere decir la CEPAL cuando habla del “regionalismo abierto”, un juego practicado con entusiasmo por Chile por ejemplo, que como economía pequeña, debe hacer apuestas en todas las mesas de la sala de juego de esta suerte de Casino Mundial.

A manera de síntesis cabe señalar que la apertura externa, manifestación visible de la globalización, obliga a países y regiones a utilizarla para colocar sus productos transables en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad de lo transado y el nicho de la competitividad de lo transado, ambos nichos profundamente dotados de conocimiento e innovación.<sup>31</sup>

La apertura interna—el otro proceso del escenario contextual—es un proceso político empujado por la fuerza de la descentralización, calificada por John Naisbitt y Patricia Aberdeen hace años como una de las diez megatendencias contemporáneas. Nuevamente, no escapará al lector atento el hecho de que la “oferta descentralizadora” se haya fortalecido al amparo del modelo neo liberal y ya aparecerá clara la razón de ello. La apertura interna obliga a países y regiones a tratar de colocar a su población en otros dos nichos, ahora sociopolíticos: mayor participación en procesos decisorios de variada escala y mayor equidad en el reparto de los frutos de la apertura.

La tendencia a la descentralización de los sistemas decisorios, expresada finalmente en la apertura interna, es el resultado a su vez de cuatro fuerzas aún más primarias: la Revolución Científica y Tecnológica (RCT), la reforma del Estado, las demandas de la sociedad civil, y las operaciones de privatización.

La RCT, operando a través de la microelectrónica principalmente ha introducido una modificación radical en el modo de producción industrial manufacturera al tornar factible, sin pérdida de eficiencia ni de rentabilidad, segmentar funcional y territorialmente los procesos manufactureros antes considerados como una unidad indivisible, concentrados e internamente jerarquizados, centralizados, y en cadena, dando paso a la producción flexible, o en red, o post fordista, o de geometría variable que, inevitablemente, significa dar autonomía a los gerentes de plantas que pertenecen a la misma cadena de valor pero que se localizan en forma no continua sobre el espacio geográfico. La firma pasa así a ser una especie de “holding” de una multiplicidad de plantas fabricando partes y componentes y la vieja idea del establecimiento fabril pasa a ser un establecimiento de ensamblaje. Sin la autonomía y descentralización, la cadena de valor carece de la velocidad en la toma de decisiones imprescindible en el mundo de hoy.<sup>32</sup>

---

pero es fácil adivinar cuál será el contendor que impondrá su modo de organización del mundo. Esta discrepancia que suele aparecer entre “sistema” y “actores” ya había sido comentada por Gramsci en Cuadernos de la Cárcel (ed. 1971). Hay que recordar además, que Marx y Engels en El Manifiesto Comunista (ed. 1956:41-42) habían adelantado, con una asombrosa clarividencia la configuración de un único mercado y de múltiples territorios productivos como resultado de la dinámica de la burguesía.

<sup>31</sup> La modernidad de los productos es el resultado del nivel de conocimiento que contienen y de las exigencias de incorporar nuevas innovaciones al nivel de usuario; la competitividad de los productos tiene que ver con su capacidad dinámica para aumentar su presencia en el comercio internacional, formando parte de agrupaciones de productos que también exhiben igual comportamiento.

<sup>32</sup> Caben dos observaciones. Una empírica, que llama la atención a casos emblemáticos de esta nueva forma de organización industrial: el avión AIRBUS y el automóvil Ford Escort Europeo. Otra conceptual, ya que hay que entender que la descentralización a nivel de plantas puede ir de la mano con una geografía compleja de asentamientos de eslabones primarios y superiores de la cadena de valor—descentrando y

Paralelamente la RCT ha afectado dramáticamente al mundo de las comunicaciones, reduciendo a un valor mínimo, casi cero, el costo de transmitir datos, voz, escritura, imágenes, en tiempo real y en forma interactiva (videófono, teleconferencias, etc.). Lo que en su tiempo Walter Isard denominó como el costo de vencer la fricción de la distancia prácticamente desapareció haciendo indiferente el estar cerca o lejos, precisamente desde el punto de vista del costo de la distancia. Si es igual estar cerca que lejos, y si estar lejos del “centro” (como quiera que éste se conceptualice) permite aprovechar ventajas tales como menores costos salariales o menores costos de transporte de materias primas o menores restricciones medioambientales, entonces se puede estar lejos si al mismo tiempo hay autonomía y descentralización decisoria, para ser veloz.

De igual modo la RCT ha transformado profundamente el sistema completo de transporte, en sus tres formas modales. El transporte marítimo ha sido sometido a una profunda reestructuración a partir de la introducción del “*container*”, de los sistemas continuos de carga y descarga y de los cambios laborales en el trabajo portuario. El transporte aéreo a partir de los años 70 vio aparecer los aviones de fuselaje ancho, los motores de mayor eficiencia y rendimiento y el sistema ILS (Instrumental Landing System). Finalmente en el transporte terrestre la mayor innovación se asocia a la aparición de los TGV (trenes de gran velocidad). Todos estos efectos de la RCT reducen los costos de transporte y devalúan la distancia y crean ambientes en los cuales la descentralización se encuentra más cómoda, es más viable y conveniente.

La reforma del Estado (por lo menos en América Latina) se inscribe con fuerza en la década de los años 90, la así llamada “década de la redemocratización de América Latina”,<sup>33</sup> un período en el cual se intenta introducir un nuevo estilo de ejercicio democrático, profundamente diferente al que había imperado hasta los años 70. Autores como Alain Touraine (1995) y Juan Carlos Portantiero (1987) coinciden en señalar una nueva interpretación del juego democrático que comienza a concretarse en América Latina, una interpretación que pone el énfasis en el respeto a las minorías y en la administración racional de los disensos. Sin embargo el elemento central de la redemocratización, el hecho que coloca la necesidad de reformar el viejo Estado en un primer plano, es la apuesta política a la sociedad civil como un agente colectivo que en *asociatividad* o “*partenariado*” con el Estado se hará cargo de la conducción del permanente proceso de modernización y cambio social, responsabilidad que en el pasado se asignaba a un agente único, el cual tomaba cuerpo en posturas ideológicas profundamente antagónicas.

Se trata de una apuesta arriesgada porque no puede sostenerse sin mayores calificaciones la existencia y la fortaleza de la sociedad civil en América Latina. Con la excepción de Costa Rica y una concesión histórica al Uruguay, el resto de los países muestran debilitadas o precarias sociedades civiles o la falta de ella.

---

concentrando al mismo tiempo y con una dupla centralización/descentralización de las funciones de gestión del holding y de las operaciones de planta. ¡Hace rato que el mundo dejó de ser una pintura en blanco y negro!

<sup>33</sup> Recuérdese que la fecha 11 de marzo de 1990, fecha en la cual Patricio Aylwin asume la Presidencia de Chile, marca emblemáticamente el fin de los gobiernos militares “de facto” (sólo en América Latina) y por primera vez en la historia todos los países latinoamericanos podrán exhibir gobiernos por lo menos formalmente democráticos. Casi sería posible incluir el Caribe en este juicio.

Para que esta apuesta “*salga del pantano engañoso de las bocas*”, como escribió con respecto a la libertad el poeta brasileño Thiago de Mello (Los estatutos del hombre),<sup>34</sup> es indispensable dotar o devolver a las organizaciones funcionales y territoriales que componen la sociedad civil la autonomía que el Estado les negó al momento de reconocerlas o bien que les arrebató históricamente y esta operación se encuentra en el corazón de la idea de la descentralización.

A propósito de esta apuesta a la sociedad civil, el PNUD (2001) señala: “*Algunos datos disponibles parecen insinuar, con las prevenciones del caso, que Chile ocupa una posición intermedia en términos de densidad asociativa*”...<sup>35</sup> con una ubicación por sobre Argentina, Francia, y Hungría y por debajo de Suiza y Austria. Con independencia de la población hay que tomar nota que en Francia existirían 225.600 organizaciones, en Suiza 100.000 y en Chile 83.386, por supuesto, con una enorme variedad temática. Según la misma fuente, la Región de Tarapacá en el extremo norte del país, contaba con 3.132 organizaciones, un 3.8 % del total nacional y un índice de asociatividad de 81.1, valor que ubica a la región en un segundo lugar en el país. Si bien se pudiese pensar que dentro de estos guarismos la asociatividad de la región estaría fuertemente vinculada al mundo religioso–folklórico, el primer tema de asociatividad es económico, el segundo es típicamente sectorial–salud, vivienda, educación–y el tercero incluye grupos etarios y el género.

Las demandas autonómicas de la misma sociedad civil configuran, en muchos países, y Chile no es una excepción, otra fuerza impulsora de la descentralización.

Como se sabe, “sociedad civil” es un concepto gramsciano bastante vago que apunta a un tejido social de tipo intersticial, difuso y poco formal. De todas maneras, existe acuerdo en que dicho tejido está conformado por dos categorías de organizaciones: las de carácter funcional (p.ej., centros de padres) y las de carácter territorial (desde juntas de vecinos hasta corporaciones de desarrollo o comités cívicos de defensa o reivindicación territorial). La demanda de autonomía es mucho más fuerte en las últimas organizaciones y en varios casos visibles particularmente en Europa tal demanda derivó en una verdadera patología secesionista violenta que ha acabado con más de algún Estado–Nación (Yugoeslavia).

Aún en un país que se vanagloria de su unidad y homogeneidad, este fenómeno no es ajeno a Chile y la provincia de Valdivia en primer lugar y las de Arica y Parinacota en segundo, dan cuenta de tensiones y reivindicaciones de secesión–no del país sino de sus regiones–que mezclan sentimientos y emociones y también falta de conocimiento científico sobre la causalidad de la cuestión.<sup>36</sup>

Finalmente la cuarta fuerza impulsora de la descentralización consiste en la privatización de actividades productoras de bienes y/o servicios que pasan de manos del Estado al sector privado. La privatización, un componente fuerte del modelo neo liberal y del Consenso de Washington, no produce *per se* descentralización, pero hay que entender

<sup>34</sup> <http://www.palabravirtual.com>

<sup>35</sup> Organizaciones por cada 10.000 habitantes. El valor del índice para Chile es 56. PNUD, 1990, El desarrollo humano de Chile, Santiago de Chile

<sup>36</sup> Véase el estudio, ahora público, de S. Boisier, E. Dockendorff y E. Marinovic: “*Conflictos regionales y políticas públicas*”, 2004.

que si un acto privatizador (no importa su fundamento o su racionalidad) logra introducir al sistema social un nuevo agente decisor independiente que no existía previamente en él, de acuerdo a la rigurosidad de la teoría económica esto amplía la descentralización.<sup>37</sup> Desde este punto de vista es interesante recordar el caso de la privatización de la CAP (Compañía de Aceros del Pacífico) y de INACAP (Instituto Nacional de Capacitación Profesional) durante el período militar en Chile; el primero amplió la descentralización en tanto que el segundo no.<sup>38</sup>

La conclusión de este análisis del nuevo escenario contextual es en cierto sentido abrumadora para cualquier gobierno regional: su misión es ayudar al territorio bajo su jurisdicción a ubicarse en cuatro nichos: el de la modernidad, el de la competitividad, el de la equidad, y el de la participación, todo ello simplemente para mejorar la probabilidad de salir de la globalización como un territorio “ganador”. ¿Alguien quiere ser Intendente o Gobernador o Presidente Regional?

Una observación final: ambos procesos de apertura están estrechamente articulados y no son por supuesto, independientes. Simplemente en la globalización no se puede ser competitivo con estructuras decisorias centralizadas; ahora se entiende por qué la descentralización adquiere tanta fuerza en la contemporaneidad del modelo neo liberal.

Nuevo escenario estratégico: el segundo escenario del nuevo entorno se está construyendo a partir de la interacción de otros dos procesos, esta vez más próximos a los territorios subnacionales: el surgimiento de nuevas modalidades de *organización territorial* y nuevas modalidades de *gestión territorial*.

Con respecto al primero de ellos, hay que convenir de partida que estamos frente a una profunda crisis de la geografía política, tanto a nivel mundial como nacional. Dista mucho esto de la “*muerte de la geografía*” (Morgan; 2001), pero es cierto que surge una “nueva geografía” que se materializa tanto en el espacio geográfico como en el ciberespacio.

Confluyen en esta crisis varias fuerzas, algunas de ellas originadas en la lógica de expansión territorial del sistema capitalista, ya que la ocupación territorial por parte del sistema no es casual sino que responde a los intereses intrínsecos de la lógica y racionalidad económica (Boisier; 1991); por otro lado, los propios territorios buscan configurarse autopoiéticamente de manera de insertarse mejor en la globalización.

La crisis de la geografía política mundial tiene mucho que ver con la arbitrariedad de los políticos y cartógrafos que, por ejemplo en el caso europeo—dibujaron el mapa en Viena (1815), en Versalles (1919) y en Yalta (1945) y con la avasalladora fuerza de la globalización que desmembró la Unión Soviética e hizo saltar en pedazos el Muro de Berlín. Testimonio de esta crisis es que durante los años 90 ingresaron a las NN.UU. más de 20 países, casi todos derivados de la ex URSS.

<sup>37</sup> Recuérdese que una economía de mercado perfecta supone múltiples agentes independientes, operando como productores y compradores de bienes y servicios.

<sup>38</sup> En el primer caso el “controlador” es un inversionista suizo inexistente previamente en el país y en segundo la Sociedad de Fomento Fabril, de representación corporativa, cuya existencia data del Siglo XIX.



Pero de mayor interés es pasar revista a las evidencias de crisis en la geografía política nacional o interna, llamativamente más ostensible en países considerados de elevado desarrollo y de alta consolidación interna. En la última década esta crisis se manifestó en Alemania (referéndum para modificar el régimen de “landers”), en Italia (propuesta de creación de Padania, un nuevo país independiente), en Francia (propuesta del gobierno de Lionel Jospin para aumentar las competencias de Córcega), en Bélgica (federalización del país), en Inglaterra (modificación de los estatutos de Escocia y de Irlanda), en Canadá (esporádicas reivindicaciones separatistas de Québec y concesión de el carácter de nación a esta provincia) y,...¡en los EE.UU! (movimiento armado fascista en Texas pidiendo la secesión de Texas, controlado por las armas en manos de la Guardia Nacional), en Brasil–movimiento folklórico–fascista para crear la República Gaúcha–con la unión del Estado de Río Grande do Sul y el Uruguay, y de forma recurrente en Bolivia.

En el caso modélico chileno (reconocidamente el país más centralista y marcadamente homogéneo y con el proceso de construcción del Estado–Nación más antiguo del sub–continente, datando de la tercera década del Siglo XIX) las tensiones o “*clivajes*” de la actual regionalización de cuarenta años son cada vez más insoportables con las demandas de las provincias de Valdivia, Arica, Parinacota, Ñuble, Los Andes, y algunas más.<sup>39</sup>

Transformada la globalización en un “juego despiadado” que por el momento produce más perdedores que ganadores y siendo el juego inevitable, la pregunta que angustia a dirigentes e intelectuales es: ¿qué es lo que hace a un territorio salir del juego como “ganador”? Sobre todo, teniendo en cuenta que las posiciones ganadoras y perdedoras pueden ser, efímeras las primeras e insoportablemente duraderas las segundas.

Desde el punto de vista empírico se ha tratado de dar respuesta a esta pregunta examinando lo ocurrido con las regiones en la Comunidad Europea. Juan R. Cuadrado–Roura (1994) encontró que las regiones ganadoras en la CE tendían a mostrar ocho características: 1) adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones; 2) un sistema urbano libre de primacías exageradas; 3) disponibilidad de recursos humanos de alto nivel; 4) tejido productivo más y más asociado a la MIPYME; 5) buena accesibilidad en un sentido amplio, incluso, accesibilidad al poder; 6) servicios a la producción de alta calidad; 7) gobierno regional con suficiente autonomía; 8) clima de cooperación social, es decir, ausencia de conflictos extremos generadores de inestabilidad.

Desde un punto de vista más especulativo este autor (Boisier; 1997) ha intentado identificar las características de las organizaciones y del tejido organizacional territorial que parecen ayudar a ganar. Tales características parecen ser: 1) velocidad para tomar decisiones; 2) flexibilidad para entregar respuestas de escala variada; 3) maleabilidad para adaptar la propia estructura organizacional al medio; 4) resiliencia del tejido para reconstruirse cuando es dañado por la acción de agentes externos; 5) inteligencia para aprender de la interacción con el entorno; 6) complejidad territorial comparable con la complejidad global; 7) identidad socio–territorial.

Es interesante observar (y coincidir entonces con lo que en alguna ocasión señaló Peter Drucker) que con excepción de la resiliencia y de una cierta ambivalencia de la

---

<sup>39</sup> De hecho, en el año 2006 el Parlamento aprobó la creación de la Región de Los Ríos (Valdivia) y de la Región Arica/Parinacota.

“inteligencia” en relación al tamaño, todos los otros elementos se relacionan inversamente con el tamaño, lo que sugiere que en la globalización el éxito puede lograrse más fácilmente cuando se es pequeño. Si ello es efectivamente así, y los países de mayor éxito reciente parecen confirmarlo, se producirá una revisión de las regionalizaciones (como la chilena) que en el pasado apostaron más bien a crear regiones “grandes”.<sup>40</sup>

Si hay un punto razonable en la demanda secesionista/regionalista de la provincia de Valdivia en Chile es el que apunta al tamaño demasiado grande de la Región de Los Lagos, que se expresa, por ejemplo, en una longitud de 600 kms. de norte a sur.

Una suerte de dialéctica entre la lógica de expansión territorial del capitalismo tecnológico actual (que por supuesto deja fuera del juego a los cartógrafos) y la necesidad de los territorios sub nacionales de ubicarse de la mejor manera posible en la globalización, hace surgir en la práctica nuevas categorías regionales: las regiones pivotaes, correspondientes a un reducido número de unidades de la geografía político administrativa (algunas de las antiguas 25 provincias chilenas, por ejemplo, Valparaíso, Concepción, quizás Valdivia) que contienen una proporción significativa de las características de infraestructura pesada y liviana que emanan respectivamente de los análisis de Cuadrado-Roura y de Boisier; las regiones asociativas que resultan de acuerdos tácticos entre dos o más regiones pivotaes o entre regiones pivotaes y simples territorios, acuerdos siempre sujetos a la condición de *contigüidad espacial* y cuya lógica descansa en un análisis beneficio–costo positivo; regiones virtuales resultado de acuerdos estratégicos de largo plazo entre varias regiones y territorios no sometidos a la restricción de la contigüidad (precisamente por ello, virtuales), acuerdos que buscan generalmente posicionar a la nueva región mejor en la globalización que lo que podría ser el posicionamiento individual.<sup>41</sup> No se crea que estas propuestas son meras teorías; de hecho las regiones asociativas, incluso las transfronterizas, son cada vez más numerosas al igual que las virtuales.

La Constitución colombiana de 1991 (arts. 306 y 307) estableció mandatoriamente la configuración de Regiones de Administración y Planeamiento (RAP) como regiones asociativas entre departamentos contiguos; las constituciones de Argentina y del Perú estimulan el asociativismo provincial y departamental respectivamente, en tanto que entre el estado de Arizona (USA) y el de Sonora (México) opera la región asociativa Arizona/Sonora, muy activa (de paso una región asociativa entre Tarapacá o entre una eventual Región Arica y regiones colindantes en Bolivia y Perú, debiera ser considerada seriamente por los tres países limítrofes en el Norte chileno), y en Europa la región virtual formada por Rhone–Alpes, Cataluña, Lombardía, y Baden–Wurtemberg, se conoce como “*los cuatro motores de la UE*” y en Chile la región del Bío–Bío y la de Antofagasta conforman sendas regiones virtuales con Lombardía y con Baden–Wurtemberg precisamente.

<sup>40</sup> Creo que el Senador chileno Fernando Flores tiene mucha razón al destacar el pequeño tamaño de Chile y la necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo y de inserción global inteligentemente pensada en función del pequeño tamaño. Países pequeños necesitan crear nichos-boutiques, aunque si disponen de abundantes “commodities” deben sacarles el mayor partido, mientras sea posible.

<sup>41</sup> El fundamento teórico de este planteamiento se encuentra en Boisier S., Modernidad y territorio (1996). El economista mexicano Pablo Wong (2004) ha escrito un muy importante trabajo sobre esta materia bajo el título de “*Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales*”, citado en la bibliografía.

Esta es pues la nueva geografía política de la globalización y esta es la modalidad de regionalización funcional a la globalización.

Las nuevas modalidades de gestión territorial se asocian principalmente a la introducción en el ámbito de la cosa pública de criterios y técnicas de gestión desarrolladas en el mundo de las grandes corporaciones privadas; esto se refiere principalmente a la *planificación estratégica*<sup>42</sup> y ya es común encontrar en toda propuesta de desarrollo regional una matriz FODA como prueba de contemporaneidad. Pero en verdad la planificación estratégica es algo más que el estudio de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Además, estas nuevas modalidades de gestión también se asocian a la cuestión crucial del *poder político que el territorio requiere acumular* para implementar el cambio.

Toda organización, sea empresarial, sea territorial, que desee pensarse a sí misma en el largo plazo, debe responder a cuatro pares de preguntas: 1) ¿qué producir?, ¿dónde vender?; 2) ¿qué proyectos desarrollar?, ¿cómo financiarlos?; 3) ¿con qué recursos humanos se cuenta?, ¿en qué se pueden emplear?; 4) ¿qué imagen corporativa hay que construir?, ¿cómo hacer el “marketing”?

Este conjunto de preguntas cuando están bien respondidas forman una estructura altamente articulada y lógica a partir de la pregunta clave—¿qué producir?—que además provee criterios para reorientar los recursos financieros y tecnológicos (concentrarlos en aquello que se desea producir y no malgastarlos) y también otorga respaldo para cerrar ahora, sin dilación, actividades en marcha por antiguas y emblemáticas que puedan ser, si se concluye que carecen de competitividad para subsistir.<sup>43</sup>

La configuración de un perfil productivo para el futuro debe basarse fuertemente en ventajas competitivas dinámicas, más que en las comparativas, y ello significa disponer de sistemas locales de C&T; los mercados deben encontrarse mediante minuciosos estudios de campo que ecuacionen el tamaño local con el global, mediante el descubrimiento o la creación de nichos especializados. Los proyectos a identificar y evaluar en sus distintas fases necesariamente deben servir para dar forma al perfil productivo y como en la mayoría de los casos se está hablando de proyectos de pequeña escala, su financiamiento hay que buscarlo más en un sistema de ingeniería financiera moderna (sociedades de riesgo compartido, de aval, de *leasing*, de capital de riesgo, de *factoring*, etc.) que en la banca tradicional. Los recursos humanos deben ser evaluados cualitativamente atendiendo a su composición etaria, de género y sobre todo, en función del conocimiento incrustado en ellos; tal estudio deriva con seguridad en programas de reciclaje, formación acelerada, etc. y su empleo tendrá que ligarse a los proyectos en marcha o potenciales. Como hoy día ha aparecido un nuevo actor en la competencia internacional por capital, tecnología y mercado, la ciudad y su región, hay que crear imágenes corporativas que generen “marcas” que sean reconocidas por los consumidores. En el caso territorial estas imágenes

<sup>42</sup> Es justo recordar que en América Latina el gran pensador sobre planificación estratégica en el ámbito del Estado fue Carlos Matus, autor de libros clásicos sobre la materia (Estrategia y Plan; Adiós señor Presidente; Planificación de situaciones; Política, planificación y gobierno). No obstante cuando ahora se habla de planificación estratégica el experimento inicial de la Royal Shell Dutch aparece como la piedra fundante de ella.

<sup>43</sup> La planificación estratégica permite ser arquitecto más que bombero

corporativas están fuertemente asociadas a una cultura y a una identidad local<sup>44</sup> y deben aplicarse además todas las técnicas modernas de mercadeo.

Cuando una región se ha pensado a sí misma en los términos anteriores, ha introducido efectivamente herramientas de la gestión corporativa privada en el ámbito del gobierno y de la administración. En tal caso puede hablarse de estas regiones como *cuasi empresas* (siempre por exceso por supuesto).

También puede hablarse de las regiones como *cuasi Estados* (por defecto en este caso) para denotar la importancia vital del poder político para efectos de impulsar una propuesta de cambio, de crecimiento y/o de desarrollo.

Los territorios que dan forma a la geografía política de un país (no importa si regiones, estados, provincias, departamentos, u otros) conforman un *sistema territorial* cuyas partes se articulan en una estructura que funciona de acuerdo a las leyes del funcionamiento sistémico, la principal de las cuales, para los efectos que acá interesan, es la ley de la *desmaximización*, la que establece la imposibilidad absoluta de poder optimizar el resultado de la conducta del sistema y la de todos sus componentes en forma simultánea.<sup>45</sup> Si el resultado buscado para el sistema consiste, por ejemplo, en la maximización de la tasa de crecimiento del PIB, la ley dice que *no todos los subsistemas componentes podrán mostrar igual resultado en un mismo lapso*. Si se desea en un período dado maximizar la tasa de crecimiento del PIB de Chile, inevitablemente ello se traduce en que una o varias regiones no podrán maximizar la tasa de crecimiento de su PIB.

El sistema (nuevamente hay que recordar que los sistemas funcionan con independencia de los “deseos” de los agentes individuales) pondrá en operación mecanismos sutiles, invisibles, de dominación/dependencia entre regiones, estableciendo para ellas un verdadero ordenamiento piramidal jerárquico (la Región Metropolitana domina a la Región del Bío–Bío, la que domina a la Región de Valparaíso, la que domina a la Región de Antofagasta, etc.). Este ordenamiento de “dominación” asume dos formas alternativas: una dominación que se denomina cuantitativa mediante la cual se impide a ciertas regiones crecer al ritmo que permitiría su producto potencial, exhibiendo en el largo plazo tasas modestas de crecimiento que no se condicen con la constelación de recursos naturales y humanos allí existentes, y otra dominación llamada cualitativa que estimula el crecimiento de la región dominada, pero le impone una modalidad (un estilo) más funcional o sólo funcional a los intereses de la población de la región dominante y no a los de la región dominada (piénsese, por ejemplo, en la relación entre el Estado de Sao Paulo y la región del Nordeste en el Brasil); algunos autores se han referido a este tipo de dominación como *perversa* porque suele conllevar una cooptación de las clases hegemónicas en la región dominada mediante su incorporación a los negocios, y por tanto las élites locales terminan por considerar esta relación como “normal” o natural y no se la cuestiona, política y socialmente.

<sup>44</sup> En el caso chileno, el mejor ejemplo lo proporciona la pequeña ciudad de La Ligua, con su imagen expresada en el slogan: “**La Ligua: endulzando el presente y tejiendo el futuro**” que rescata las dos actividades básicas de la ciudad, la fabricación de pasteles dulces y el tejido de lana de alpaca. Barcelona y los Juegos Olímpicos es ahora un ejemplo clásico de mercadeo territorial.

<sup>45</sup> Hay que citar la obra de Oscar Johansen, (1966) “*Leyes de la organización social*”.

Se sigue que para toda región, salvo la que ocupa el vértice de la pirámide, un objetivo fundamental es modificar su inserción en la estructura dominación/dependencia; para la mayoría se tratará de abrir paso a un crecimiento y para algunas significará pasar del crecimiento al desarrollo.

Ahora bien, el establecimiento de una relación de dominación y de dependencia entre sujetos es el resultado de un desequilibrado reparto del poder, normalmente del poder político; se concluye que toda región debe enfrentar el desafío primario consistente en acumular poder, única forma de modificar la inserción estructural dentro del cuadro institucional vigente. La pregunta que fluye es: ¿cómo una región acumula poder?

Hay dos respuestas complementarias. Por un lado una región acumula poder mediante la cesión de cuotas de poder contemplada en un proyecto descentralizador nacional, como claramente ha sucedido en Chile a partir de 1990; por otro, como lo sostenía desde la academia Hanna Arendt (el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos) y desde la sabiduría popular (la unión hace la fuerza), el poder se crea diariamente mediante el consenso social y la concertación política.

La cuestión novedosa es que ahora sabemos que este consenso social surge mediante la introducción de una energía externa al sistema (negentropía) bajo la modalidad denominada como *sinergia cognitiva*,<sup>46</sup> es decir, como una energía colectiva derivada de una interpretación (científica) compartida acerca de la situación—pasado, presente, futuro—de la región y lograda mediante el uso del concepto de *conversaciones sociales estructuradas*, propio de la lingüística contemporánea.

Cuando una región logra acumular suficiente poder para entonces negociar un reposicionamiento en la estructura nacional de dominación, quebrando los aspectos más restrictivos de ella, entonces puede hablarse de la región como un *cuasi Estado* ya que parcialmente algunos de los atributos del concepto de Estado podrán ser traspasados a la región, siguiendo a Harold Laski.

Hay entonces una doble transformación por delante: hacer de la región tanto una *cuasi empresa* como un *cuasi Estado*, en un doble sentido, metafórico y real.<sup>47</sup>

Nuevo escenario político: finalmente, el nuevo entorno del desarrollo regional comprende un nuevo escenario político, construido también como resultado de la interacción del proceso de modernización del Estado y de la aparición de nuevas funciones para los gobiernos subnacionales.

La modernización del Estado es un discurso detrás del cual aparecen varias racionalidades alternativas o complementarias: desde un punto de vista ideológico de derecha se plantea una modernización equivalente a una reducción del Estado a sus pilares “*smithsianos*”; desde el punto de vista de los macro economistas la modernización del Estado se confunde con la eliminación de los desequilibrios macro económicos; desde el punto de vista de los fiscalistas, ella equivale a librarse de todas las actividades productoras

<sup>46</sup> Véase el libro del autor que resume el experimento social realizado en la Región del Maule: S. Boisier, **Conversaciones sociales y desarrollo regional**, 2000.

<sup>47</sup> Un reciente libro publicado en Varsovia retoma estos conceptos para colocarlos en el contexto de la Unión Europea. Véase en particular el artículo de Antoni Kuklinski “*The Management of the Future- The Strategic Partnership of Corporations and Regions* (2005) y los comentarios de Sergio Boisier, Roman Galar, Anna Gassior-Niemiec y Dimitris Konstadakopoulos.

de déficit; desde el punto de vista de los tecnócratas modernizar es informatizar el Estado y llegar al “*e-government*”, etc.

Pero hay algo que falta en esta lista. Un Estado “moderno” desde el punto de vista nuestro es un Estado que es capaz de *hacer conducción territorial*, tanto como conducción política, mediante la formulación explícita de una matriz de política territorial,<sup>48</sup> es un Estado que reconoce al territorio como un sujeto activo e interactuante con los objetivos comunes de la política macro económica (neoliberal): aumentar el crecimiento, reducir el desempleo, controlar la inflación, reducir la pobreza, garantizar la sustentabilidad, mejorar la competitividad y aumentar la equidad.<sup>49</sup>

Para terminar hay que referirse a las *nuevas funciones* de los gobiernos subnacionales que surgen impulsadas por la creciente brecha entre los recursos disponibles en manos de los gobiernos subnacionales y las demandas actuales de la población dirigidas a esos mismos gobiernos.

En el caso chileno, caso en el cual hoy día algo más del 50 % de la inversión pública es “decidida” por los gobiernos regionales, este notable logro histórico no llega a significar más de US \$ 70 u 80 millones por año, como promedio aritmético simple por región, cifra muy modesta y con respecto a la cual la “decisión libre” de los gobiernos regionales es altamente discutible. En el caso de Colombia, el país tal vez más descentralizado fiscalmente en América Latina, la cifra sobre la cual los gobiernos departamentales pueden efectivamente decidir autónomamente es muy similar a la cifra “nominal” chilena.

Esto significa que los gobiernos subnacionales deberán hacer esfuerzos considerables para aumentar sus recursos a fin de ecuacionarlos con las demandas de la población. Como la vía fiscal es estrechísima, los gobiernos deberán acudir a la generación de recursos no directamente financieros, como por ejemplo, recursos psicosociales que permiten poner en uso un concepto claramente kantiano: la *imaginación creativa* (hacer mucho con poco), como se aprecia en muchos casos prácticos en América Latina.<sup>50</sup>

Estos recursos psicosociales surgen cuando los gobiernos locales son capaces de optimizar su *capacidad negociadora*. Como es sabido, todo gobierno local está sumergido cotidianamente en tres planos de negociación: a) hacia arriba, con el gobierno nacional, con el capital, con empresas, con diferentes organizaciones supra locales; b) hacia los lados, con otros agentes y actores del desarrollo en su territorio y; c) hacia abajo, con los municipios, con las organizaciones sociales de base, etc.

---

<sup>48</sup> Matriz que incluye las siguientes políticas: política de ordenamiento territorial, política de descentralización, política de fomento del crecimiento económico territorial, política de fomento al desarrollo territorial. Cada política contiene, a su vez, un vector que estipula sus componentes concretos, los instrumentos de política.

<sup>49</sup> La manera más sencilla de entender esta interacción entre objetivos y territorio es tomar nota que el ritmo de crecimiento de la economía nacional depende del patrón geográfico de la inversión (entre otros factores por supuesto).

<sup>50</sup> Acá es obligada la referencia a Jaime Lerner, el famoso Prefecto de Curitiba (posteriormente Gobernador de Paraná) en el Brasil quien, haciendo uso de este tipo de recursos para complementar los de naturaleza financiera logró la transformación de Curitiba en una de las ciudades con mejor calidad de vida en el mundo. Como hay que ser objetivo en la mirada al mundo real, habría que decir que en la comuna de Providencia, en Santiago de Chile, se observa el exitoso uso de esta “imaginación creativa” por encima de la relativa riqueza del Municipio.

Negociar es un proceso de naturaleza política con profundas implicaciones científicas y en consecuencia es una actividad profesional que supone conocimiento y respaldo social. Hay técnicas que deben ser aprendidas, lenguajes, códigos, procedimientos que, cuando puestos a trabajar permiten obtener importantes ganancias de las negociaciones, que de otra manera simplemente desaparecen. Estas ganancias son en realidad nuevos recursos para los gobiernos territoriales.

Asimismo las nuevas funciones de los gobiernos sub nacionales incluyen la *animación social*, es decir, el manejo de la capacidad de convocatoria del gobierno y, sobre todo, el manejo de las reuniones de agentes, mesas de trabajo, de participación, de discusión—como se quiera llamarlas—para obtener un resultado colectivo superior a las propuestas individuales, es decir, la animación social debe generar *sinergia*, casi un sinónimo hoy día de desarrollo.

## 1.8.2. El nuevo interno del crecimiento y del desarrollo territorial

Hay que hablar ahora de los procesos de  
cambio en el territorio

“Ha llegado el momento  
dijo la Morsa  
de hablar de muchas cosas:  
de zapatos, de lacre y de  
los buques, las coles y los Reyes...”

Lewis Carroll  
A través del espejo

Como se anotó más atrás, el denominado “nuevo interno” del crecimiento y del desarrollo territorial no es otra cosa que el enfoque que provee la capacidad para entender la causalidad de estos procesos en la contemporaneidad, lo que, como ya es obvio, requerirá de un marco cognitivo nuevo. Se trata de responder a dos preguntas: ¿cuáles son ahora los factores causales del crecimiento económico territorial?, ¿cuáles son los factores causales del desarrollo societal en un territorio?

Los economistas que se ocupan del crecimiento económico (global, agregado) y del tipo de modelo que mejor describiría el fenómeno del crecimiento nos han hecho transitar desde las concepciones de Robert Solow de mediados de los años 50 hasta las de la corriente principal actual, asociada a nombres como Paul Romer, Robert Lucas, Robert Barro, Xavier Sala-y-Martin, principalmente. En tanto que en el ciclo inicial (Solow) los rendimientos a escala constantes y los marginales decrecientes y el progreso técnico como factor residual constituyeron los principales argumentos explicativos, ahora las externalidades positivas vinculadas a la generación de conocimiento y progreso técnico (que se explica desde dentro de la función de producción obedeciendo a una racionalidad económica) y por tanto rendimientos crecientes, dominan la escena y abren paso a conclusiones de política económica para enfrentar la *divergencia* de las tasas de

crecimiento *per cápita*, una conclusión exactamente inversa a la de *convergencia* derivada del modelo neoclásico.<sup>51</sup>

Las predicciones del modelo neoclásico (convergencia) han sido cuestionadas por las teorías del crecimiento endógeno o modernas del crecimiento (TMC). Según sus postulados, en condiciones de rendimientos constantes a escala de la función de producción, el crecimiento del ingreso *per cápita* no sería nulo y, en general, no existiría una tendencia a la convergencia. El crecimiento se explica además por decisiones endógenas de los agentes.

Así, las modernas teorías del crecimiento y de la geografía económica han puesto de relieve que el proceso mediante el cual operan las fuerzas centrípetas de la producción y la población, que generan a su vez divergencias en las rentas *per cápita* de las economías regionales, no sólo es un resultado de decisiones tomadas endógenamente por los agentes económicos, sino, además, un proceso lógico de la operación de externalidades que se obtienen de los factores productivos y su concentración geográfica.

Pero una cosa es la discusión acerca de la causalidad agregada, altamente abstracta del crecimiento y otra es disponer de una explicación más específicamente territorial, en la cual necesariamente el territorio deja de ser un elemento meramente pasivo y receptor del crecimiento.

Desde luego, se habla de un crecimiento *proactivo*, es decir, el territorio “sale a la búsqueda” de su propio crecimiento.

La gráfica inserta a continuación permite explorar más a fondo esta cuestión.

La parte inferior de la gráfica muestra los tres factores ahora más frecuentemente citados en relación al crecimiento global: 1) la acumulación de capital, desde luego el elemento “histórico” en cualquier interpretación del crecimiento, agregando eso sí, que el resultado del influjo de capital sobre el crecimiento está además condicionado por la eficiencia en su uso, por el coeficiente marginal producto-capital (*à la Domar*); 2) la acumulación de progreso técnico derivada del conocimiento, que actualmente responde al hecho de que se invierte en C&T porque se espera una ganancia financiera de ello y porque tal gasto genera externalidades positivas; de aquí deriva entonces la *endogeneidad* que se atribuye al crecimiento;<sup>52</sup> 3) la acumulación de capital humano, de acuerdo a la teoría respectiva desarrollada por Theodore Schultz y por Gary Becker, teoría que ha transformado el gasto corriente que las personas hacen para mejorar sus condiciones de salud y de educación en gastos de capital al observarse que estas mejoras no sólo incrementan la productividad de las personas (y su ingreso) sino que además producen externalidades positivas sobre el colectivo laboral en el cual estas personas están insertas.

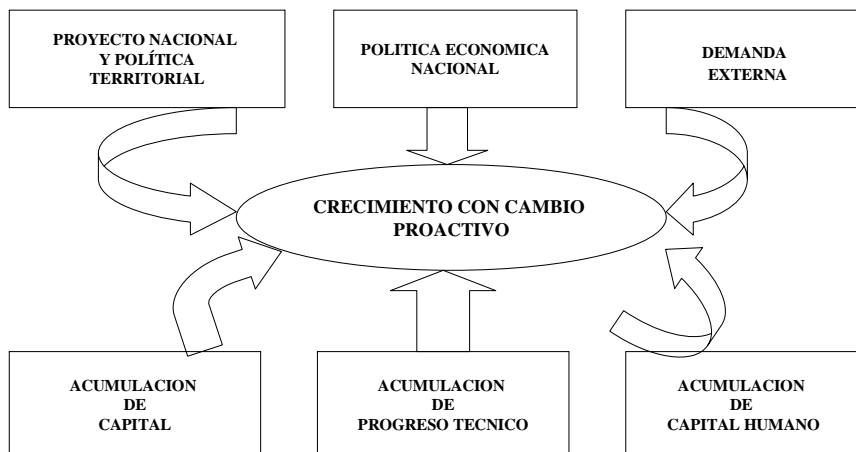
<sup>51</sup> Hay innumerables trabajos que dan cuenta de este cambio. Para los no economistas es recomendable consultar un trabajo de Edgar Moncayo (2001) titulado: **Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial.**

<sup>52</sup> El Dr. Craig Venter en los EE.UU., decodificador del genoma humano, y el Dr. Pablo Valenzuela en Chile (inventor de la vacuna contra la hepatitis B, entre otras patentes) son dos ejemplos notables del científico-empresario, un espécimen importantísimo en la actualidad.



# CRECIMIENTO TERRITORIAL EXOGENO

(debido a carácter alienígena de decisores)



Evidentemente que en el caso de un territorio dado se podría construir un modelo formal de crecimiento sobre la base de estos tres factores explicativos, pero más allá de una solución matemáticamente correcta que asignase elasticidades a estos elementos, parecería evidente que algo falta. Lo que falta es una inserción del crecimiento de la localidad o territorio en un entorno mayor.

Hay que convenir que el crecimiento económico de un territorio es una propiedad emergente (una emergencia sistémica) que deriva de la interacción entre el sistema territorial y su entorno, una afirmación claramente refrendada por el pensamiento de Mario Bunge (2004) sobre convergencia y que pone de manifiesto la enorme importancia precisamente del entorno.<sup>53</sup>

De aquí que en la parte superior de la gráfica se incluya, adicionalmente: 4) la demanda externa, habida cuenta del mucho mayor grado de apertura relativa de las economías sub nacionales, lo que pondera en alto grado la importancia de la demanda externa compuesta por exportaciones, gasto de no residentes (turismo) y remesas familiares; 5) la política económica nacional–global y sectorial–y sus impactos diferenciados sobre los territorios, coadyuvando al crecimiento de unos (agregando “fuerza” a los tres factores iniciales) o entabando el crecimiento de otros<sup>54</sup>; 6) el proyecto nacional (proyecto país) y la política territorial nacional que tal proyecto contiene necesariamente y que, vía política de ordenamiento territorial, “sugiere” o promueve líneas

<sup>53</sup> He escrito sobre el desarrollo *como una emergencia sistémica de un sistema territorial altamente sinapsado y sinergizado*, pero sólo recientemente (2005) después de leer a Bunge he aprendido que las propiedades emergentes no son sólo internas a los sistemas, sino que pueden generarse por la interacción (combinación, diría Bunge) entre el sistema y su entorno.

<sup>54</sup> Para los no economistas el ejemplo más sencillo de este fenómeno está dado por una tradicional devaluación de la moneda nacional, una operación que favorece a las regiones que son exportadoras netas y castiga a las que son importadoras netas.

de especialización productiva para cada territorio, determinando diferentes alternativas de trayectorias de crecimiento de largo plazo para cada territorio.<sup>55</sup>

Hay que acotar nuevamente que un proyecto nacional o mejor dicho, una política territorial nacional como parte de él, incluye cuatro macro políticas, cada una de ellas desplegando a su vez una variedad de instrumentos específicos: la política de ordenamiento territorial, la política de descentralización, la política de fomento al crecimiento económico y, la política de fomento al desarrollo. Es interesante recordar, por ejemplo, que las transformaciones muy importantes que experimentase la ciudad de Arica en el extremo norte de Chile durante la década de los años sesenta fueron casi por completo resultado de que el país contaba en esa época con una matriz completa de política territorial nacional, que si bien hoy día podría expresarse de una manera más profunda debido a los avances cognitivos, tuvo de todo modos un impacto muy impresionante que deja hoy, la nostalgia como herencia.

Dos observaciones.

La primera observación es cuán sorprendente resulta tomar nota de que gran parte de la teorización acerca de la cuestión regional y gran parte de la modelización de políticas a su favor, se hizo bajo el peregrino supuesto de que la política económica nacional era neutra con respecto a las regiones, una proposición que no aprueba ni el más elemental examen de política económica. En buena medida, las contribuciones de Werner Baer en el Brasil y del ILPES en la CEPAL, han contribuido en América Latina a superar este vacío y a incorporar, cuando menos en el papel, el necesario examen empírico de esta cuestión (Boisier; 1982). Del trabajo citado de este autor—todavía el único hecho en Chile—se han extraído las cifras siguientes.

---

<sup>55</sup> Si tal “proyecto nacional” existiese en el Chile de hoy, en alguna parte y de alguna forma, la sociedad chilena expresaría, a través del Estado, qué es lo que consideraría deseable como pivote del crecimiento de la Región de Tarapacá. Imaginemos dos pronunciamientos alternativos: a) ser una gran región pesquera, o, b) ser una gran región de turismo del desierto. La primera alternativa genera una curva de crecimiento de largo plazo más baja que la segunda, dadas las respectivas elasticidades-ingreso de ambas demandas.

**Gasto Fiscal Per Cápite Según Regiones En Chile**  
1979

| Región | Población  | Gasto Fiscal<br>\$ 1.000 | Gasto Fiscal per cápita<br>\$ 1.000 | % con respecto a la media |
|--------|------------|--------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| I      | 236.345    | 2.258.862                | 9.56                                | 71.00                     |
| II     | 310.787    | 1.064.982                | 3.43                                | 24.89                     |
| III    | 196.771    | 486.564                  | 2.47                                | 17.92                     |
| IV     | 413.706    | 802.685                  | 1.94                                | 14.08                     |
| V      | 1.220.292  | 10.655.878               | 8.73                                | 63.35                     |
| VI     | 564.598    | 830.930                  | 1.47                                | 10.67                     |
| VII    | 703.372    | 1.303.272                | 1.85                                | 13.42                     |
| VIII   | 1.464.430  | 3.551.412                | 2.43                                | 17.63                     |
| IX     | 655.544    | 1.234.461                | 1.88                                | 13.64                     |
| X      | 858.627    | 2.397.948                | 2.79                                | 20.25                     |
| XI     | 62.718     | 940.244                  | 14.99                               | 108.78                    |
| XII    | 107.781    | 1.243.651                | 11.54                               | 83.74                     |
| R.M.   | 4.215.512  | 124.989.557              | 29.65                               | 216.00                    |
| TOTAL  | 11.010.483 | 151.760.446              | 13.78                               | 100.00                    |

**Fuente:** S. Boisier, 1982:87, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Cuadernos del ILPES, # 29, Santiago de Chile.

Del cuadro anterior se extrajeron algunas conclusiones, a saber: 1) resulta claro el carácter no neutral de la política fiscal desde el punto de vista interregional. Siendo ello así no parece tener asidero una política de desarrollo regional apoyada en la competencia entre regiones sobre la base de sus ventajas comparativas, como era y es el caso. La eliminación de las franquicias regionales existentes en el pasado (previo a 1975), podría, en último término justificarse si, paralelamente, la política fiscal no castigase a las regiones más pobres y no favoreciese desmedidamente a la región más desarrollada del país; 2) la política fiscal no era concordante con la política de desarrollo regional del país, si ella puede ser representada por las prioridades establecidas en el Decreto Ley 889/1975. En efecto, la política fiscal transfiere recursos netos sólo a la Región Metropolitana y a la Región XI. Las regiones más afectadas por la política fiscal resultan ser la I, la V, y la VIII, estas últimas dos las de primera prioridad según los enunciados oficiales de la época; 3) al tomar como indicador el gasto fiscal *per cápita*, la discordancia entre la política fiscal y la regional se hace más patente ya que, en efecto, las regiones con los más bajos índices de PIB *per cápita* obtienen, en términos del gasto fiscal *per cápita* cifras inferiores al 25 % de concepto equivalente a nivel nacional, en tanto que la RM recibe un gasto fiscal *per cápita* igual al 216% del promedio nacional; 4) aún si se eliminan las cifras correspondientes a la RM (con lo cual el gasto fiscal *per cápita* promedio bajaría desde 13.78 a 3.94 miles de pesos y las regiones IX, X, IV, VII, y VIII (que muestran los valores más bajos del PIB/p.c.) recibirían gastos fiscales inferiores al nuevo promedio nacional.

Es lamentable agregar que este tipo de análisis no se haya repetido en el tiempo, pero aún sin el respaldo de cifras puede plantearse la hipótesis de una situación que se mantiene similar.<sup>56</sup>

La segunda observación, de extrema importancia, es que si esta matriz de seis elementos es examinada intentando responder a una pregunta muy simple, tal como:

<sup>56</sup> A partir de la discusión provocada por la publicación del estudio citado, el gobierno militar dejó de publicar el boletín de gastos e ingresos fiscales.

¿dónde se encuentran los agentes que, operando “dentro” de los casilleros, toman decisiones que afectan directamente a estos factores? Como es fácilmente demostrable, en su inmensa mayoría tales agentes están fuera de la región, *son exógenos* a la región, cuando el asunto se mira desde el punto de vista del lugar en que se toman las decisiones y se recuerda además que el crecimiento—y también el desarrollo—es el producto de una enorme matriz decisora más o menos coherente y direccionada. Y esta simple constatación es lo que permite hablar de un *crecimiento territorial exógeno desde el punto de vista decisional*.

Lo más importante en la práctica es observar que si el crecimiento del territorio está muy determinado desde fuera, se requiere un cambio cultural importante por parte de los gobiernos territoriales, precisamente para adoptar una postura *proactiva* y no “esperar” que el crecimiento llegue. Metafóricamente puede hablarse de superar una cultura propia del “trampero” para dar paso a una cultura de “cazador”.<sup>57</sup> Los dirigentes políticos subnacionales tienen que tomar nota que en la globalización, la competencia por obtener capital, tecnología y mercados recae ahora sobre sus hombros en buena parte. Como se ha dicho, hay nichos latentes para todos en la globalización, pero hay que saber descubrirlos y apropiarse de ellos; condición indispensable es tanto la inteligencia como la velocidad.

Si bien esta interpretación causal del crecimiento territorial es algo más compleja que la habitual y muestra la necesidad de cambios mentales y culturales en los gobiernos, parecerá un juego de niños al entrar ahora al tema del desarrollo.

## **El desarrollo en el territorio: un enfoque heterodoxo**

La gráfica que sigue sirve como introducción y enunciado del tema. Puede desde ya observarse la naturaleza divergente de la *mainstream* de esta propuesta a desarrollar.

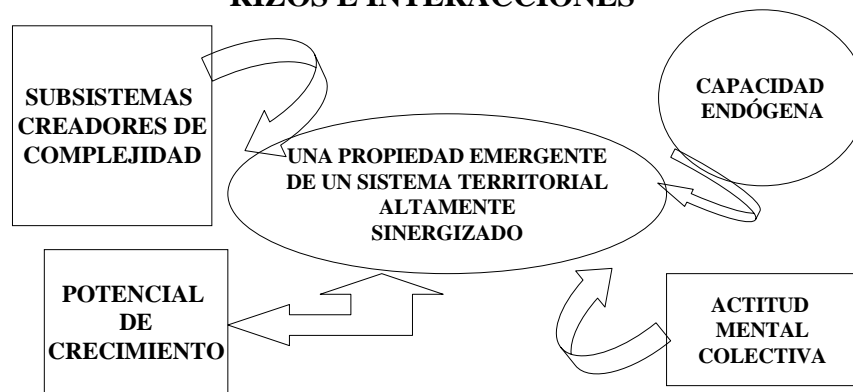
De partida se hace una primera afirmación tajante: el desarrollo societal contemporáneamente entendido es un proceso *endógeno* por definición. Como se señala en el documento prospectivo de desarrollo de la provincia argentina del Neuquén—Neuquén 2020—: “*Si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan*” (1997:7).<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Ambos sujetos viven de la caza de animales. El trampero coloca trampas y al tiempo vuelve para recoger presas; el cazador conoce la conducta de sus presas, se equipa con armas de última generación y sale agresivamente a buscar las presas. Muchos gobernadores de los estados del Brasil son claros ejemplos de esta actitud preactiva, sin perjuicio de caer en la “guerra fiscal”. Los casos de la instalación de la Renault y de Mercedes Benz en Sao Joao dos Pinais (Paraná) y Juiz de Fora (Minas Gerais) son emblemáticos.

<sup>58</sup> Esta misma consideración aparece en la Estrategia de Desarrollo de la Región de Los Lagos (Chile) y en el Plan de Desarrollo del Departamento de Antioquia (Colombia) de la pasada administración de Alvaro Uribe. Quien escribe es el autor de esta proposición.

## DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO

### RIZOS E INTERACCIONES



Y se hace en la gráfica otra afirmación todavía mucho más tajante y provocativa al definirse el desarrollo como *una propiedad emergente de un sistema territorial altamente sinergizado*. Las implicaciones de esta afirmación, tanto teóricas como prácticas serán develadas de a poco.

Primeramente hay que referirse a la relación entre crecimiento y desarrollo y nótese que en la gráfica precedente hay una sola flecha bi direccional ligando precisamente ambos casilleros.

### 1.8.3. Crecimiento y desarrollo: de la sinonimia a la diferencia

Desarrollo es una expresión de amplio contenido. Etimológicamente, proviene de desenrollar, o sea, desenvolver, desplegar algo. También se ha equiparado, en el pasado, con crecimiento; en otras ocasiones se le interpreta como progreso, entendido éste como un proceso histórico continuo y ascendente. Igualmente el desarrollo aparece como una estrategia de contención o modo de asegurarse zonas de influencia por parte de las grandes potencias, el Plan Marshall, y la Alianza para el Progreso ejemplifican esta visión.

Además de los antecedentes ideológicos lejanos y de su cooptación postbélica y postcolonial por parte de los países hegemónicos o centrales, también en la conceptualización del desarrollo confluyen otras corrientes de pensamiento y modos de concebirlo desde otras perspectivas históricas y geográficas.

Básicamente la idea de desarrollo se confundió con la de la modernización, identificadas ambas con un estilo de industrialización según los niveles de los países más ricos. Desarrollarse era aproximarse al estilo de vida de los países más poderosos. Alcanzado ese nivel de crecimiento, automáticamente sus beneficios derramarían sobre los sectores más pobres mediante la filtración hacia abajo o derrame (*trickling down*). Pare ello había que hacer lo que habían hecho los países más desarrollados y recorrer necesariamente las llamadas “etapas de Rostow”: tradicional, transición, despegue, madurez, y consumo de

masas. En esta visión ahistórica, mecanicista y economicista, alcanzar el desarrollo era una cuestión de tiempo. El modo de saber el grado de desarrollo de los países era midiendo su capacidad de producción. El PIB y el PIB *per cápita* fueron los elementos claves del análisis, si bien el PIB no indicaba nada, ya que Brasil mostraba un PIB mayor que el de Dinamarca y el PIB *per cápita* ocultaba sensibles diferencias en la distribución del ingreso.

América Latina será la fuente primaria de sendas revisiones a esta ortodoxia. El estructuralismo latinoamericano (Prebisch, Sunkel, Pinto, y otros) y la teoría de la dependencia (Cardozo, Faletto) en su versión no marxista y marxista (Franck, dos Santos, de Oliveira y otros) ofrecerán nuevas y atractivas interpretaciones, la mayor parte de las cuales fueron sepultadas por la historia.

Posteriormente aparecerá el *desarrollo social* y la satisfacción de las necesidades básicas como sinónimos de desarrollo y como contrarespuesta al liberalismo imperante a partir de los 70, se produce una abundante adjetivización del desarrollo–humano, sustentable, local, participativo, inclusivo, solidario, etc., que morigera, sin llegar a sustituir, al neoliberalismo. Más recientemente el *desarrollo humano* sustentado en las ideas de Sen, Ul Haq, y Jolly, ocupará el centro del estrado, haciendo hincapié en la expansión de las capacidades básicas y en la libertad como medidas del desarrollo. El *desarrollo sostenible* surge a partir de la *Cumbre sobre la Tierra* de 1992. Tímidamente comienza a abrirse paso la idea de un *desarrollo territorial*.

Una excelente síntesis de la evolución de la idea de desarrollo, con particular énfasis en los aportes latinoamericanos se encuentra en un trabajo de Nahón, Rodríguez y Schorr (2006) preparado para la FLACSO.

Crecimiento y desarrollo son–como se ha dejado entrever–dos conceptos, dos procesos y dos estados temporales estructuralmente distintos (no obstante la sinonimia inicial entre ellos a partir de los años 40), material el primero, intangible el segundo. Sin embargo no podría afirmarse que sean independientes, aunque acá se rechaza de plano una dependencia lineal, jerárquica del segundo con respecto del primero;<sup>59</sup> claramente todavía no conocemos cuál es la forma de articulación entre ambos y puede plantearse la hipótesis de que tal relación sería dinámicamente compleja, como un rizo matemático (*loop*). En otra parte he dicho que sería espléndido llegar a probar empíricamente que la articulación temporal y dinámica entre ellos podría ser graficada mediante una figura similar a la del ADN: dos sinoidales entrelazadas, algo que sugeriría que en ciertos ciclos es evidentemente necesario crecer, alcanzar logros materiales, para desarrollarse, pero que en otros ciclos de tiempo, la relación sería inversa, es decir, habría que generar las condiciones psicosociales propias de un desarrollo para reestimar el crecimiento.

En seguida hay que apuntar que el desarrollo, siendo un logro intangible es también subjetivo. Hay que convenir en que la idea de desarrollo sólo existe en la mente de los seres humanos; deriva de la capacidad del lenguaje para establecer relaciones abstractas y simbólicas, porque el desarrollo es una abstracción, mejor dicho una utopía–plan, proyecto, doctrina o sistema halagüeño pero irrealizable según todo diccionario–y existe sólo en relación a la especie humana, debido a su capacidad para usar un lenguaje simbólico. Como

---

<sup>59</sup> Claramente no es aceptable, ni ética ni científicamente, la postura denominada en inglés como “**trickling down**” o sea, que el crecimiento precede necesariamente al desarrollo y que éste sería algo así como un “goteo” o “chorreo” del primero.

el lenguaje está en la base de toda construcción cultural, se sigue que siempre el desarrollo es un proceso *culturalmente dependiente tanto como histórica y territorialmente dependiente*. No hay desarrollo del territorio en sí, no hay desarrollo de la materia, ni siquiera de otras especies vivas, animales o vegetales, que crecen, mueren, se transforman incluso, pero de acuerdo a un programa establecido en su respectivo nicho ecológico o debido a mutaciones aleatorias. Pero nadie sino las personas humanas piensan y construyen su futuro.

Esto tiene como consecuencia el poder sostener que el desarrollo es el resultado de un proceso de *proalimentación de refuerzo en un sistema social*, es decir, en el lenguaje popular, es el resultado de *una profesión autocumplida* que requiere en sí misma una actitud mental positiva, sin espacio para anomias colectivas.<sup>60</sup>

Todavía hay que agregar que el desarrollo, ya definido *a priori* como un proceso endógeno, requiere precisamente que se despliegue su propia capacidad endógena. La propiedad de “endogeneidad” asignada al desarrollo se expresa en cuatro planos que deben ser potenciados y articulados entre sí.

Primero, endogeneidad significa una capacidad creciente de autonomía del territorio para hacer sus propias opciones de desarrollo, eligiendo, por ejemplo, un *estilo* acorde con sus tradiciones, con su cultura o, simplemente con una modalidad de desarrollo “inventada” colectivamente. Esta creciente autonomía es del todo inseparable de un proceso también creciente de *descentralización*, lo que lleva de inmediato a sostener que un desarrollo bien entendido es necesariamente descentralizado. Ya se analizó precedentemente que el grado específico de descentralización de un territorio es el resultado del cruce de una oferta descentralizadora hecha desde el Estado y de una demanda de descentralización planteada por el territorio socialmente organizado.

Segundo, endogeneidad significa una capacidad también creciente del territorio para *apropiarse de una parte del excedente económico allí generado*, para ser reinvertido localmente, con un doble propósito: otorgar sostenibilidad al propio crecimiento al alimentarlo permanente con un flujo de inversiones financiadas con el excedente, y al mismo tiempo introducir una paulatina diversificación de la base material del territorio a fin de tornarlo menos vulnerable a fluctuaciones bruscas de la demanda—harina de pescado en la Región de Tarapacá, salmones en la Región de Los Lagos o manzanas en la Región del Maule por ejemplo—y con el propósito de introducir también multiplicadores aprovechando la densificación de la matriz intersectorial. Hay que señalar que no importa si el excedente<sup>61</sup> es retenido y reinvertido por el sector privado o por el sector público, una cuestión claramente secundaria, y que se dirime en otros ámbitos, y también hay que llamar la atención acerca de la necesidad de contar con un banco de proyectos que facilite la reinversión.<sup>62</sup>

Tercero, la endogeneidad significa que el territorio debe tener una capacidad para generar innovaciones tales que provoquen cambios estructurales en él mismo, no sólo

<sup>60</sup> Cuando todos creen que las cosas están marchando “bien”, las cosas marchan bien, y a la inversa. No es compatible el desarrollo con el pesimismo social.

<sup>61</sup> Impuestos y utilidades.

<sup>62</sup> Como es obvio, la reciente discusión en Chile acerca de un “royalty” a la gran minería del cobre encaja en esta situación.

ampliación de escala. Esto supone la existencia de un *sistema local de ciencia y tecnología*, cuestión no menor por cierto.<sup>63</sup> Cuando se dice “sistema” en este caso se está hablando de una fuerte articulación en lo que tiempo atrás Jorge Sábato describía como el *triángulo de la innovación*: centros de I&D, organizaciones productivas, gobierno, un triángulo en el cual la circulación de personas entre sus tres vértices es fundamental.

Cuarto, la endogeneidad significa la existencia de una *cultura territorial* generadora de una *identidad* que asocia el ser colectivo con el territorio. Como ejemplo al pasar, la Región de Tarapacá, en el extremo norte de Chile, se encuentra muy bien posicionada a este respecto, con sus dos grandes ejes culturales: el ancestro altiplánico aymara/quechua, y la historia del salitre que tiene por vértice a la ciudad de Iquique.

De esta manera la capacidad endógena de un territorio se encuentra en un espacio delimitado por cuatro planos: político, económico, científico, cultural (Vázquez Barquero; 1993 y 1999).

Finalmente, el desarrollo como emergencia sistémica depende estrechamente de *los subsistemas generadores de la complejidad del sistema*. Este será de ahora en adelante el tema central de estas líneas, de evidente carácter epistemológico y metodológico, pero que encuentra en esta sección su espacio más adecuado.

*Las propiedades emergentes son una consecuencia de la complejidad y la complejidad es el resultado de la diversidad (multiplicidad de elementos o—mejor todavía—de subsistemas que están “dentro” del sistema en cuestión, “dentro” del territorio en este caso). En un sentido amplio las propiedades emergentes se definen como fenómenos culturales y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social.*

Algunos ejemplos en esta perspectiva son los roles grupales, normas, valores, fines, entendimientos, experiencias compartidas, vocabularios compartidos, etc. “*Las propiedades de la globalidad pueden emerger de la comunicación del sistema consigo mismo en función de su intencionalidad o finalidad, o emanar de sus relaciones con el entorno*” señala Nieto de Alba (1998).

Otra definición apunta que las propiedades emergentes son las características funcionales inherentes a un objeto agregado. Son esenciales a su existencia—sin ellas, no existe el objeto agregado. Más formalmente, una propiedad emergente es una característica funcional única de un objeto agregado que ‘*emerge*’ de la naturaleza de sus partes componentes y de las relaciones forzadas que se han formado para atarlas en su conjunto. Esta característica funcional es propia del agregado y no se puede encontrar en sus partes. Una región no es la suma de provincias o de sectores.

Mario Bunge (op.cit.) define el concepto de propiedad emergente diciendo: “*Decir que P es una propiedad emergente de los sistemas de clase K es la versión abreviada de—P es una propiedad global (o colectiva o no distributiva) de un sistema de clase K, ninguno de cuyos componentes o precursores posee P—*”.

<sup>63</sup> La literatura sobre este tema es en extremo abundante. Dos referencias particularmente relevantes son el texto de José Luis Alonso y Ricardo Méndez (2000) y el libro de Patricio Bianchi y Lee. M. Millar, **Innovación y territorio**, (1999). En el ámbito nacional chileno hay que mencionar trabajos de Cecilia Montero, de Verónica Silva, de Claudio Rojas, entre otros.



Se ha atribuido, creo, a Illia Prigogine, apuntar a la paradoja derivada del hecho de que vivimos en un mundo de propiedades emergentes, sin darnos cuenta de ello y sin entender nada de ellas. Fenómenos tan convivenciales como la inteligencia, la conciencia, nuestra visión tridimensional, el amor, la vida, el arcoiris, la humedad del agua, la capacidad de mostrar el paso del tiempo del reloj, una “*jam session*”, etc., etc., son todas propiedades emergentes de sendos sistemas que alcanzan determinados niveles de complejidad.

He utilizado con frecuencia, con fines pedagógicos, un ejemplo muy sencillo que permite entender este concepto. Se refiere a una moda de hace algunos años consistente en la preparación de unos muy coloridos cuadros formados por una enorme cantidad de puntos multicolores (algo parecido al impresionismo en pintura) que debían ser mirados de una cierta manera para ver emerger una figura. Obsérvese que una mirada analítica o segmentada no producía el efecto buscado, sólo lo generaba una suerte de mirada holística.

Charles Gershenson (2001) dice que podemos definir como *niveles de abstracción* a los niveles donde podemos identificar un sistema simple (sin propiedades emergentes porque el sistema es compuesto por un elemento el cual no interactúa con otros. Todas las propiedades del sistema las posee también como elemento único del sistema). Al empezar a interactuar diversos sistemas simples, se empiezan a formar sistemas más y más complejos, hasta que la ciencia actual no puede predecir computacionalmente el comportamiento del sistema. A este fenómeno se le conoce como *complejidad emergente*. Pero después, dentro de un sistema empieza a haber regularidades, se *autoorganiza*, y al percibir de nuevo fenómenos repetitivos, podemos asociarlos a un concepto, nombrarlos, describirlos, y comprenderlos, porque el sistema resultante se ha hecho simple, debido a una *simplicidad emergente*. Y al interactuar los sistemas simples vuelven a presentar *complejidad emergente* y así sucesivamente.

Los sistemas complejos explican cómo es que se pueden formar propiedades y fenómenos nuevos (emergentes), al interactuar los elementos de un sistema. Estas propiedades no salen de la nada por el hecho de no estar en los elementos. Salen de las interacciones entre ellos. De esta forma se puede explicar la mente emergiendo de muchas interacciones a distintos niveles: entre las neuronas del sistema nervioso, entre el individuo y su mundo, entre distintos individuos, entre el individuo y su sociedad y entre el individuo y su cultura. Acá se entra al campo de la *variedad*, (complejidad) que el físico Murray Gell-Mann clasifica en *complejidad rudimentaria o algorítmica*, de carácter aleatorio y en consecuencia no comprimible y la *complejidad efectiva* que tiene relación con los aspectos no aleatorios de una estructura o de un proceso.

La variedad es la medida de la complejidad de un sistema. El número de estados que puede producir un sistema es una medida de su variedad y por tanto de su complejidad. En un caso muy simple, el refrigerador doméstico sólo puede producir dos estados: frío y no frío; en consecuencia su variedad y su complejidad es mínima, sólo dos.

Una organización compuesta por muchos elementos, personas por ejemplo, puede producir una cantidad tan grande de posibles estados que la predicción del comportamiento del sistema se haga imposible, casi caótica, amenazando la propia existencia del sistema.

Esto significa que los sistemas muy variados y en consecuencia muy complejos, como puede ser una sociedad regional deben ser organizados, dotados de formas de

regulación que permitan un grado posible de predicción de su conducta. O sea que organizar implica siempre controlar, en el sentido de disponer de una capacidad para prever el comportamiento del sistema sin importar su grado de diversidad o complejidad. Este razonamiento se encuentra en la base de la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby.

Hay tres maneras de enfrentar el problema de controlar un sistema. Se puede *reducir la variedad*, mediante mecanismos reductores que disminuyan las interacciones entre los elementos del sistema, que reduzcan los estados posibles. Estos reductores, en los sistemas sociales, son normas, valores, costumbres, leyes, pautas culturales, etc. Se puede, alternativamente, *amplificar la variedad*, aumentando la diversidad del sistema, aumentando la autonomía de sus elementos y la complejidad de ellos, hasta equiparar la complejidad del sistema con la del entorno. Hay que notar que esta segunda posibilidad, la ampliación permanente, puede llevar a situaciones prácticas imposibles de manejar, por tanto la *reducción de la variedad o de la complejidad del entorno acompañada de un aumento de la variedad o complejidad del sistema* es la forma adecuada de evitar el caos. Hay una tercera manera de tratar la cuestión del control del sistema: *absorber la variedad*. Se dice que en Occidente se usa como método tradicional de control la reducción de la complejidad, en tanto que en China se usa la absorción de la complejidad, todo ello debido a patrones culturales diferentes.

Estas cuestiones parecen demasiado abstractas y alejadas de los problemas concretos del desarrollo de un territorio. No obstante, la globalización, a través de la apertura económica que produce en países y regiones, coloca a los territorios en una relación muy peligrosa con lo que pasa a ser su nuevo entorno: el mundo, que, visto como un sistema naturalmente mayor que cualquier país o región, presenta un grado de complejidad infinitamente mayor que obliga a los sistemas menores a *aumentar su complejidad o a reducir la complejidad del entorno o a hacer ambas cosas simultáneamente* a fin de evitar su desaparición por “inmersión”. En otras palabras, el aumento de la complejidad se transformará en una pieza maestra de toda estrategia territorial de desarrollo. Este tema, la complejidad del sistema y de su entorno, constituyó una de las preocupaciones principales de Niklas Luhmann (1997), quien afirmó que: “*hay que distinguir entre el entorno de un sistema y los sistemas en el entorno*”. Para muchos territorios la globalización puede ser tan amenazante, metafóricamente, como la llama de la lámpara lo es a la mariposa nocturna... ¡si la aproximación es poco inteligente!

Según lo expresa David Byrne (1998), la complejidad sistémica no sólo pone en relieve la no linealidad de los procesos reales (por oposición a los modelos matemáticos); además, los procesos reales se muestran en forma evolutiva. Esto significa que estamos tratando con procesos (y con un proceso en especial: el desarrollo) que son fundamentalmente históricos. No son temporalmente reversibles y esto resulta de particular interés precisamente en el desarrollo, como es fácil de entender, ya que una vez que una sociedad se “coloca” en el sendero virtuoso del desarrollo difícilmente experimentará una regresión.

*“La física de Newton nos habla de trayectorias que pueden ser expresadas por medio de ecuaciones. Conocidas las condiciones iniciales, tales trayectorias son predecibles y reversibles....En esas ecuaciones el tiempo no existe...La evolución biológica por el contrario es un proceso irreversible”* (Arsuaga y Martínez; 2001:331).

Lo mismo sucede con el desarrollo, que en el lenguaje de la teoría del caos, parece ser un “atractor”, pero entendido este concepto no en forma estática, sino más bien como una “sendero” dinámico. Así como el paradigma positivista, fuertemente newtoniano, abrió espacios a modelos políticos, económicos y sociales<sup>64</sup> basados en *un tiempo reversible*, el nuevo paradigma de la complejidad, operando con *un tiempo irreversible*, deberá generar modelos sociales y económicos congruentes, entre ellos, *modelos de desarrollo*, a cuya búsqueda andamos.

Entonces el desarrollo tiene que ver con la complejidad del sistema territorial, con los subsistemas reconocibles en su interior. ¿Cuáles podrían ser en una primera aproximación tales subsistemas?

Se sugiere considerar seis y, como de inicio se afirmó que en la sociedad del conocimiento (y de la ética) hay que entender la ligazón del desarrollo con su propia axiología, el primero de estos subsistemas será el conjunto de valores que conforman esta axiología, esto es, el *subsistema axiológico*.

Es necesario, al hablar de desarrollo en un territorio (nación, región, etc.) distinguir entre un cierto número de valores *universales*, como libertad, democracia, justicia, paz, solidaridad, igualdad (o equidad o ausencia de discriminación), ética, estética, heterogeneidad, y alteridad, sin los cuales es impensable el desarrollo en general, y otro número de valores *singulares*, propios del territorio en cuestión, que son los valores que confieren una identidad, la que unifica hacia adentro y distingue y separa hacia afuera; sin este segundo conjunto no será posible conformar una fuerte *comunidad imaginada* que haga del propio territorio el principal referente identitario de la gente y que viabilice la cooperación y solidaridad interna porque, “*aunque no nos conocemos personalmente, somos del mismo lugar*”, que es el sentido que Benedict Anderson (1997) dio a su concepto de comunidad imaginada. Cuando se habla de valores, hoy, en la contemporaneidad, se alude a nombres como John Rawls (justicia), Amartya Sen (igualdad), Denis Goulet (ética), Emanuel Levinas (alteridad u otredad) y otros.

Los valores universales más comunes son: libertad, justicia, democracia, ética, solidaridad, estética, y variedad (heterogeneidad). Los valores singulares que emanan de la relación básica entre la sociedad y el territorio, son los que definen la identidad y por tanto se definen casuísticamente.

Los actores, individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados, configuran un segundo subsistema, *el subsistema decisional*, siendo precisamente los actores los portadores del desarrollo. Como se ha señalado en oportunidades anteriores, no resulta suficiente apelar a los actores en un sentido meramente abstracto; es necesario rescatar de entre ellos los verdaderos agentes de desarrollo, actores portadores de proyectos, con poder efectivo como para incidir en el curso de los acontecimientos, los que deben ser identificados con exactitud a fin de convocarlos en los momentos oportunos<sup>65</sup> (en la complejidad los agentes son elementos capaces de determinar su propio comportamiento).

<sup>64</sup> Ningún ejemplo mejor que los otrora famosos “modelos gravitacionales” de Walter Isard y la Escuela de Ciencia Regional de la Universidad de Pennsylvania, donde no pocos de nosotros nos formamos.

<sup>65</sup> Se trata de conocerlos, con nombre, apellido, dirección, inserción en el tejido social, etc. a fin de configurar una lista ordenada de ellos según su dotación de poder. Hay que recordar que, dejando de lado situaciones revolucionarias, una activación del desarrollo sólo tiene éxito si se hace con el poder existente

Hay actores/agentes individuales que deben ser identificados en forma específica y evaluados en función del poder que detentan, sea por riqueza, por inserción en la malla de organizaciones sociales, por ubicación política o por otras causas. Se trata de llegar a conocer *la familia del poder*<sup>66</sup> para así disponer de la información de entrada para el proceso de conversación y participación. Además, hay actores corporativos y también actores colectivos (movimientos sociales).

Las organizaciones,<sup>67</sup> públicas y privadas, conforman un tercer *subsistema organizacional*. Los elementos de este conjunto incluyen *objetos, propiedades, y conductas*. Quiero decir que no sólo interesa un catastro de las organizaciones que operan en el territorio (que serían los objetos), sino que fundamentalmente interesa la evaluación de sus propiedades o características, en relación a la contemporaneidad. Esto se refiere a la velocidad de sus procesos de decisión, a la flexibilidad de respuesta a la cambiante demanda del entorno, a su maleabilidad,<sup>68</sup> a su resiliencia, a su identidad con el propio territorio y, sobre todo, a su inteligencia organizacional (las propiedades); finalmente interesa también establecer el patrón de relaciones inter organizacionales a fin de evaluar el clima de cooperación o de conflicto entre ellas (las conductas).

Un mismo software–ELITE–desarrollado inicialmente en el ILPES bajo la dirección de quién escribe permite, además de la identificación de actores/agentes, evaluar lo que se denomina como el patrón de relaciones inter organizacionales, el que provee de una idea relativamente precisa acerca del “clima” socio–organizacional que puede viabilizar u obstaculizar una propuesta.

Los procedimientos, el conjunto de modalidades mediante las cuales el gobierno local gobierna, administra, informa, y posiciona en el entorno a su propio territorio, definen un cuarto *subsistema procedimental*. Algo más adelante se discutirá el verdadero sentido de “hacer gobierno”; por el momento hay que señalar que “administrar” es un procedimiento de rutina que conecta al gobierno con la población en el día a día mediante la prestación de servicios y es también un procedimiento para asignar recursos, una vez que los fines han sido establecidos.<sup>69</sup> Por otro lado y ello resulta muy importante en el marco de la Sociedad del Conocimiento y de la Información, los actores sociales se sienten ahora abrumados por la velocidad, la masividad y la entropía de la información contemporánea, una cuestión que los empuja a asumir posiciones conservadoras en lo económico debido a la creciente incertidumbre y a los elevados costos de transacción; nadie sino el propio gobierno local puede asumir la tarea de recoger este flujo de información, reestructurándolo ordenadamente en función de los propios objetivos societales (que se están formulando al mismo tiempo) para devolverlo de esa manera a sus potenciales usuarios, reduciendo los costos de transacción, la incertidumbre y la asimetría. Del mismo modo, nadie sino el gobierno puede encabezar la tarea permanente para posicionar al territorio en cuestión en el

---

y no contra él y, al contrario de lo que sugeriría un análisis superficial e ideologizado, esto no plantea una situación conservadora; más bien plantea el desafío de la asociatividad y de juegos de suma abierta.

<sup>66</sup> El software ELITE creado y distribuido por el ILPES permite realizar esta tarea. El CDROM es gratuito y contiene procedimientos y conceptos.

<sup>67</sup> En el sentido que Sommer otorga a este concepto, como “sinergias con propósito”.

<sup>68</sup> Capacidad para adaptar su propia estructura al entorno.

<sup>69</sup> Hay que recordar aquello de que “la administración hace las cosas adecuadamente y la liderazgo hace las cosas adecuadas”.

nuevo escenario contextual de la globalización, como se hace, a veces, regularmente a nivel nacional.<sup>70</sup> Como puede apreciarse, administrar es, ahora, más complejo que en el pasado.

La acumulación o el capital económico configura un quinto *subsistema de acumulación* obvio, pero con la observación hecha más atrás en el sentido que sin negar la importancia de la articulación entre los procesos de crecimiento y de desarrollo, se niega una relación lineal jerárquica o cualquier planteamiento simplista y se sostiene una complejidad desconocida de tal articulación. Pero resulta obvio que por intangible que sea el desarrollo, varios aspectos de tal intangibilidad requieren una base material sólida y en expansión. Sin un adecuado flujo de inversión neta eficientemente aplicada no puede sostenerse en el largo plazo una práctica de desarrollo. Una cuestión importante ya discutida pero bueno tener nuevamente presente es que en el contexto de la globalización, con la extraordinaria movilidad de los factores productivos, principalmente capital financiero y tecnología, los territorios tienen, como se mostró más atrás, escasa endogeneidad, y más bien, desde el punto de vista de las decisiones que determinan la conducta de los factores de crecimiento en espacios subnacionales (capital, tecnología, capital humano, proyecto nacional, política económica, demanda externa), el crecimiento se muestra como exógeno y ello determina culturas gubernamentales hacia estos factores distintas de las del pasado. Como se dijo, los gobiernos deben ahora ser profundamente proactivos.

Intencionadamente ha sido dejado en el sexto y último lugar el sub-sistema más importante, si es que aceptamos la naturaleza intangible del desarrollo como proceso y como estado temporal. Se trata de los capitales intangibles, que dan forma al *subsistema subliminal*, un amplio conjunto de factores específicos que pueden ser agrupados en categorías relativamente homogéneas internamente y cuya importancia no sólo es crecientemente reconocida sino que deriva de la lógica más elemental; en efecto, si se admite el carácter intangible, subjetivo e incluso asintótico del desarrollo (en relación a un imaginario eje de su propia realización), preciso será reconocer que los factores causales o variables independientes deben tener la misma dimensión, porque está claro que no existe la alquimia capaz de transformar el plomo en oro. Puesto en blanco y negro: el desarrollo no es causado por la inversión material, sino por acciones que potencian fenómenos que se encuentran preferentemente en el ámbito de la psicología social, aunque, según Alain Peyrefitte (1997:28): “*Nos resulta difícil aceptar que nuestra manera de pensar o de comportarnos colectivamente pueda tener efectos materiales. Preferimos explicar la materia por la materia, no por la manera*”.

Estos capitales intangibles son en general de una naturaleza tal que espantan a los economistas, puesto que su stock aumenta a medida que se usan, es decir, se comportan exactamente al revés de los recursos descritos en la teoría económica.<sup>71</sup> Hace más de cuatro décadas que Albert Hirschmann esbozó una idea semejante al hablar de los “recursos morales” y por cierto, algunos de estos capitales intangibles están a la moda, como es el caso del capital social. Este autor (Boisier; 2001) ha propuesto diez categorías: capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital humano, capital mediático, y, el más importante en

<sup>70</sup> A través de organismos especializados como la agencia gubernamental PROCHILE en el caso de Chile y tanta otras en distintos países.

<sup>71</sup> Un ejemplo inmediato y sencillo es la solidaridad.

el planteamiento desarrollado en estas páginas, capital sinérgico. Nombres tales como Bourdieu, Putnam, North, Williamson, Schultz, Fukuyama, Montero, Becker, Coleman, Hirschmann, y muchos otros se encuentran detrás de estos conceptos.

Lamentablemente, no es posible en el espacio de una tesis doctoral entrar a un análisis detallado de estos capitales, aún cuando, hay que repetirlo, se trata de la categoría más importante en este contexto.

**SUBSISTEMA SUBLIMINAL  
UN LISTADO DE CAPITALES  
INTANGIBLES**

|                              |                              |                                   |
|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| <b>CAPITAL<br/>COGNITIVO</b> | <b>CAPITAL<br/>SIMBÓLICO</b> | <b>CAPITAL<br/>CULTURAL</b>       |
| <b>CAPITAL<br/>SOCIAL</b>    | <b>CAPITAL<br/>CÍVICO</b>    | <b>CAPITAL<br/>ORGANIZACIONAL</b> |
| <b>CAPITAL<br/>HUMANO</b>    | <b>CAPITAL<br/>MEDIÁTICO</b> | <b>CAPITAL<br/>PSICOSOCIAL</b>    |

***CAPITAL SINÉRGICO***

Lo que se tiene entre manos a estas alturas es, figuradamente, un “hexágono del desarrollo”. Aquí es donde hay que establecer sinapsis, crear sinergia e introducir energía.

La sinapsis (del griego “enlace”) es el contacto sin fusión entre el cilindro eje de una neurona y el cuerpo celular o las dendritas de otra a cuyo nivel se transmite el impulso nervioso de una a otra célula. Se trata, aparentemente, de una transmisión química, eléctrica, e informacional. La inteligencia parece ser una función directa de la densidad de la sinapsis cerebral; se evalúa en aproximadamente cien mil millones el número de neuronas en un cerebro humano, aunque cada neurona tiene sólo unos 10.000 contactos con otras neuronas y estos contactos no son continuos, sino intermitentes según lo expresa Charles Francois.<sup>72</sup> La inteligencia es considerada una propiedad emergente de la sinapsis neuronal.

Es interesante este punto. El mismo autor recién citado ha explorado la analogía entre la sinapsis neuronal y la globalización señalando que: *“En sí misma, la globalización aporta propiedades emergentes, que resultan de las interacciones que transforman una colección de elementos incoordinados en un sistema coherente y funcional. Este aporte emergente resulta de las sinergias que se producen al entrar en contacto elementos anteriormente inconexos”*.

<sup>72</sup> Charles Francois, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética-GESI, Buenos Aires, Argentina.

En un trabajo sobre descentralización presentado a un seminario internacional realizado en Medellín (Colombia)<sup>73</sup> este autor utilizó una variante del título del magnífico film de Stanley Kubrick originado en una novela de Arthur Clarke, 2001: La Odisea del Espacio, para narrar “*La Odisea del desarrollo territorial de América Latina*” a partir de esa fantástica metáfora antropológica del inicio del film en que se describe cómo los primates de una tribu se transforman súbitamente en *homo sapiens* al tocar el extraño monolito basáltico y al producirse en sus cerebros (supongo que ese era el mensaje) una sinapsis gigantesca e inmediata.

En verdad se está diciendo simplemente que el desarrollo depende de la interacción, esto es, de la conectividad y de la interactividad entre varios (muchos) factores y procesos de menor escala, (de escala “local” en el lenguaje de la complejidad), por ejemplo, de una cultura (ya se verá cuáles son las implicaciones de ella), de relaciones de confianza, del papel de las instituciones, de la justicia, de la libertad, del conocimiento socializado en una comunidad, del conocimiento y de las destrezas “incrustadas” en las personas, de la salud, de los sentimientos y de las emociones que acotan y direccionan una supuesta racionalidad instrumental, de la autoconfianza, de elementos simbólicos que constituyen formas de poder, etc., etc.

El concepto de sinapsis da cuenta de lo anterior. Pero al igual con lo que sucede en el cerebro para que la inteligencia aparezca como “emergente”, no basta un elevado número de conexiones binarias, se requiere que se construya paulatinamente una red de alta densidad, una verdadera “maraña” de conexiones a través de las cuales fluya información. ¿Sinergia?

Eric Sommer (1996) define el concepto de sinergia como “*un sistema de interacciones entre dos o más actores o centros de acción*”. Cualquier conjunto de dos o más seres interactuantes puede ser considerado como sinergia. La sinergia surge cuando dos seres interactúan o trabajan juntos de cualquier manera y por cualquiera razón. Para que surja una sinergia no se requiere un propósito común. Siempre de acuerdo a Sommer, la sinergia que envuelve un propósito común es una clase especial que se conoce como “organismo” u “organización”.

La sinergia incluye un conjunto de seres. Cada uno de estos seres aporta su particular carácter a las interacciones sinérgicas. Estos caracteres que los seres aportan a sus interacciones en la sinergia incluyen todas sus potencialidades y disponibilidades, incluyendo sus experiencias, creencias y objetivos que son parte de sus cosmovisiones. Además de los seres y de sus cosmovisiones, la sinergia también contiene las interacciones y los patrones interactivos desarrollados entre estos seres. Finalmente, la sinergia incluye los particulares usos que sus participantes hacen de los otros, como medios o como instrumentos. Los participantes en la sinergia se sirven unos a otros como instrumentos o medios toda vez que ellos funcionan como mediadores o medios mediante los cuales otros participantes en la sinergia interactúan entre sí. Señala Sommer que: “*una organización o un organismo es ‘una sinergia con un propósito común’*. Por ‘organización’ u ‘organismo’ quiero decir un conjunto de seres coadaptados y coordinados para alcanzar un objetivo

<sup>73</sup> Seminario Internacional Los estudios regionales en Antioquia, Medellín, 6 y 7 de Junio de 2002. El documento se titula “*2001: La Odisea del desarrollo territorial en América Latina*” y forma parte de un libro con igual título que el Seminario, publicado en el año 2004 por el Consorcio de Estudios Regionales en Antioquia.

común. ‘Organizar’ es, entonces, el acto o el proceso de coordinar y coadaptar un conjunto de participantes para el logro de un propósito común”.

Esta coordinación, diríase, este consenso social, se logra en un contexto sinérgico mediante la introducción de energía en él. Energía que puede ser de naturaleza muy variada: el sentimiento patrio y nacional en una confrontación bélica, la solidaridad en una situación de catástrofe, la promesa de una satisfacción lúdica en un juego, la recompensa material o inmaterial en otras situaciones, un “logro-n” (*n-achievement*) à la McClelland, etc.

Aquí es preciso introducir el concepto de *sinergia cognitiva* desarrollado un par de años atrás en el marco de un experimento de desarrollo regional participativo. Se ha definido la *sinergia cognitiva* (Boisier; 2000) como la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio. Es decir, se habla de una energía externa bajo la forma de un marco cognitivo que es asumido por los participantes en la sinergia y este marco cognitivo enlaza las posibilidades de acción con un conocimiento actual, contemporáneo, es decir, enlaza la acción con el conocimiento propio de la *sociedad del conocimiento*. Una cuestión de la mayor importancia porque ahora la estimulación del desarrollo en cualquier parte requiere de intensos insumos cognitivos nuevos. Las relaciones entre la gestión territorial y el conocimiento propio de la Sociedad del Conocimiento han sido exploradas en profundidad por este autor recientemente en otro documento. Este concepto (sinergia cognitiva) puede ser entendido como *negentropía*.

Como esta situación no se puede lograr mediante procedimientos pedagógicos tradicionales (no se trata de dictar “cursos” a los agentes sociales, si bien ello puede ser recomendable en otro momento), la única forma de generar esta sinergia cognitiva<sup>74</sup> es mediante la instalación de procesos de *conversaciones sociales profesionalmente estructuradas*, de manera que toda la cuestión termina por enmarcarse precisamente en el paradigma constructivista y en el uso del lenguaje, la palabra y el discurso, para crear actores y proyectos.

Precisamente sobre esto Gershenson anota que al formarse sociedades, para lograr fines comunes (organizaciones diría Sommer), se desarrollan medios de comunicación: lenguajes. Para que haya lenguaje, ya debe haber ciertas construcciones conceptuales. Los conceptos se forman simplemente al repetirse una experiencia y cuando se tiene un lenguaje se le puede asignar un nombre al concepto. Los conceptos pueden hacerse más y más abstractos y el lenguaje permite que ellos sean transmitidos y discutidos. El lenguaje permite que los conceptos sobrevivan a través de generaciones evolucionando al mismo tiempo. Estos conceptos representan conocimiento y es la acumulación de conocimiento lo que da origen a la cultura.

El procedimiento denominado como *conversaciones sociales*<sup>75</sup> busca precisamente generar un lenguaje a partir de ciertas construcciones conceptuales (hipótesis sobre el

<sup>74</sup> Que en último término debe traducirse en generar poder social, ya que “el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos” según lo afirmase Hanna Arendt.

<sup>75</sup> Sobre la noción de conversaciones sociales en relación al desarrollo es importante revisar algunos trabajos del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), en particular los varios informes sobre El Desarrollo Humano en Chile.



crecimiento y el desarrollo en el territorio) y este lenguaje se traducirá en un conocimiento socializado sobre la naturaleza (estructura y dinámica) de los procesos recién mencionados, conocimiento que a su vez jugará un papel de *poder simbólico a favor de quien lo detenta y lo exhibe*.

El diálogo, ubicado en el centro mismo de toda *conversación social*, es, en sí mismo, un tipo especial de conversación. El diálogo trata de la *emergencia*: del nacimiento de nuevos significados y compromisos. El diálogo es la herramienta que permite explorar el espacio de posibilidades. Para generar un diálogo exitoso, que produzca emergencia, hay que atenerse a tres reglas básicas: 1) respetar a la persona que “mantiene el contexto” en cualquier momento del diálogo; 2) suprimir la tendencia a juzgar o peor, a prejuizar; 3) considerar todos los puntos de vista igualmente válidos.

Puede observarse que en forma paulatina comienzan a delinarse tareas específicas que habría que instalar o potenciar en un territorio para que el *desarrollo emerja*: primero, introducir complejidad en el sistema territorial (región, provincia, comuna, o lo que sea), por ejemplo ampliando la variedad de actividades y organizaciones, dotar a las instituciones de elevada jerarquía (autonomía decisional) que las capaciten para establecer regulaciones, estimular una creciente división del trabajo (y aceptar la incertidumbre asociada), ampliar la malla de conexiones, incrementar el flujo interactivo, aumentar la proporción de operaciones (de cualquier clase, financieras, comerciales, tecnológicas, etc.) que tengan su inicio y/o su término dentro y/o fuera del sistema; segundo, favorecer la *sinapsis*, es decir la transmisión de información entre los componentes sistémicos mediante la conformación de redes y mediante el uso de los medios tradicionales de difusión de la información (estimular la densificación de la *mass-media*); tercero, introducir al sistema *energía exógena* como por ejemplo, conocimiento, y potenciar la *energía endógena* (socialización del conocimiento tácito, autoestima colectiva, autoconfianza, etc.).

Acerca de los valores, hay que decir que para transformarlos en elementos activos del desarrollo no basta una declaración de adhesión. Se necesita por un lado, investigación histórica y rescate para sacar a luz los *valores singulares* del territorio en cuestión<sup>76</sup> y se necesita un discurso permanente para mantener viva la adhesión a los *valores universales y singulares*. ¿Qué proporción, por ejemplo, de la población de la Región del Maule (Chile) declara su apego a la valorización de la alteridad, o sea, de la diferencia, y del “otro” o “no-yo”? ¿Qué significa para esta misma población el ser “maulino”, o la “maulinidad” como valor? ¿Qué significa ser “paisa” en Colombia, o sea, originario de Antioquia?, ¿Qué significa ser ariqueño, o iquiqueño en Chile o cordobés en Argentina? Nada de esto puede suponerse como dato del problema; se trata de variables a crear y/o rescatar y reforzar. Sin valores no hay ni región ni desarrollo. La importancia del sistema de educación y de los medios de comunicación social y también de las universidades o centros de investigación parece clara y entre estos elementos hay que introducir articulaciones sinápticas, aunque sean binarias al comienzo.

---

<sup>76</sup> Si no existen, hay que admitir que no existe una verdadera región, como territorio organizado capaz potencialmente de desarrollarse endógenamente, sólo existe un recorte territorial, al cual arbitrariamente se llama región. Siendo ese el caso ni siquiera se necesita un gobierno, ya que no hay nada, no hay una sociedad ni una comunidad que gobernar, sólo existe un conglomerado de seres humanos y recursos, y por tanto sólo se necesita un órgano de administración que perfectamente puede ser sólo desconcentrado, como en Chile.

Sobre los actores ya se señaló que el trabajo con los actores requiere bajar de lo abstracto a lo concreto, descubriendo a los agentes y a su poder relativo (en el ILPES se desarrolló años atrás una metodología, simple, pero potente, basada en un sociograma y conocida como el software ELITE, para identificar al conjunto de agentes con poder, ordenándolos en forma relativa, como ya fue mencionado más atrás). Hay que inducir a los actores individuales a agruparse según intereses comunes, a los corporativos a federarse, y a los colectivos a hacer suyo un discurso supra-sectorial actualizado y moderno sobre el desarrollo.

En relación a las organizaciones hay que recordar que en torno a ellas se construye principalmente la *asociatividad*, una forma de sinapsis clave en el contexto actual de la globalización y de la sociedad del conocimiento. La asociatividad admite varias lecturas: entre el sector público y el privado (para construir “partenariado”), entre empresas, gobierno, y el mundo de la investigación científica y tecnológica para posibilitar procesos de aprendizaje colectivo e innovación, entre empresas y cadenas de valor para generar agrupaciones o *clusters*, y entre territorios mismos para dar origen a *regiones asociativas* y *regiones virtuales*.

En torno a los procedimientos (gobierno, administración, información, posicionamiento) la tarea consiste en ligar estrechamente los procesos de modernización en las cuatro áreas señaladas (por ejemplo, la informatización del gobierno debe servir para proveer una mejor prestación de servicios, también para “colocar” al territorio en el “mapa de la globalización”, el mejor manejo de la información a su vez debe ser puesto al servicio directo de la función de gobierno así como de la promoción, y así por delante).

Para atraer capital transformando el territorio en un territorio competitivo *hacia adentro*, es decir con capacidad de atraer justamente capital y tecnología, hay que desarrollar un trabajo profesional y sistemático vinculado a la creación de una *imagen corporativa*, un *logo*, y una *idea fuerza*, conceptos muy arraigados en la retórica aristotélica. Esta tarea se apoya en la cultura y en el propio proyecto de desarrollo, combina pasado y futuro; además, requiere de conocimiento científico sobre una serie de cuestiones, como por ejemplo, los requerimientos locacionales actuales de las varias actividades manufactureras, (mucho más sofisticados que en el pasado), posibilidades de desarrollo tecnológico de los recursos regionales, normas y códigos internacionales sobre capital y propiedad intelectual, etc., etc. Todo ello debe ser enmarcado en un esfuerzo de *promoción* y *publicidad o marketing* territorial (Caroli; 2000). El *ethos*, el *pathos* y el *logo*, todos conceptos de la retórica platónica y aristotélica juegan acá un papel de primera importancia.

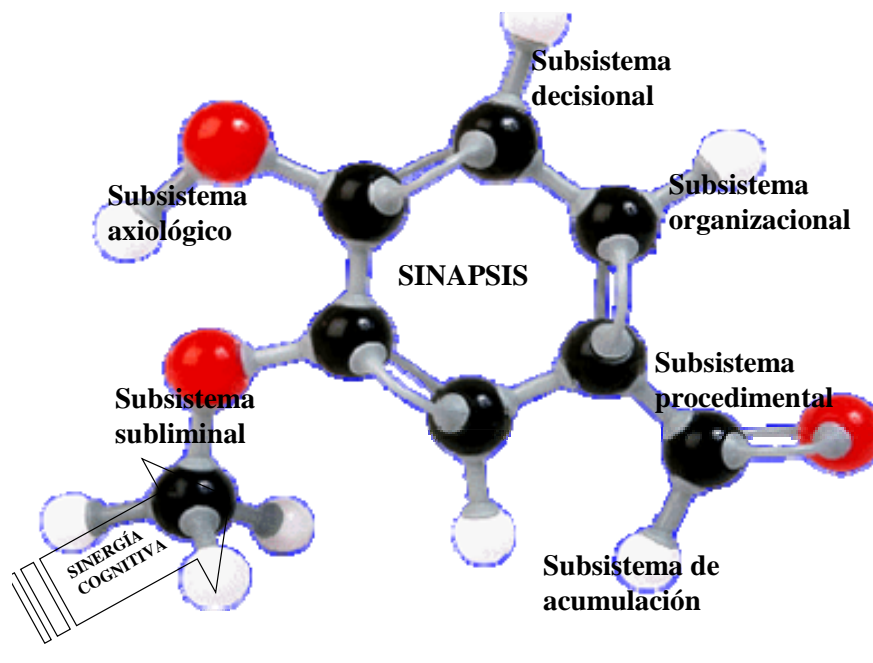
En el variado conjunto de capitales intangibles, sindicados acá como el factor de desarrollo más importante, las acciones sinápticas son múltiples. Muchos de los capitales intangibles mantienen naturalmente entre sí articulaciones con variada fuerza, por ejemplo, el capital cognitivo y el cultural, el social y el cultural, el cívico y el institucional, etc. Se tratará de pasar de conexiones binarias a conexiones múltiples mediatizadas por el papel asignado al capital sinérgico.

La energía e información (negentropía) que hay que introducir en este sistema, que ya ha aumentado considerablemente su complejidad, para que emerja el desarrollo, está representada como se dijo por una sinergia cognitiva apoyada en un proceso de conversaciones sociales.

¿Puede una estructura tradicional de gobierno territorial hacerse cargo de estas tareas? Me parece que la respuesta es claramente negativa. Lo afirma también Yehetzel Dror:<sup>77</sup> “...Y las formas disponibles de gobierno no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades en un mundo en constante cambio”.

Quizás si la limitación más severa que entraba el papel de los gobiernos subnacionales en relación al fomento del desarrollo radica en su incapacidad práctica para pensar, reflexionar y aventurarse en el largo plazo.

### Estructura Molecular y Emergencia Sistémica del Desarrollo



Dos conclusiones emanan de toda la argumentación en torno al crecimiento y al desarrollo, considerados como procesos dependientes del territorio.

Primero, *el crecimiento económico de un territorio es resultado principal de la interacción del sistema territorial con su entorno, del intercambio de energía, información y materia y es—ultima ratio—una emergencia sistémica.* Todo ello explica que el crecimiento económico territorial muestre un elevado nivel de exogeneidad.

Segundo, *el desarrollo territorial es un resultado de la complejidad del sistema territorial, de la autoorganización, de la sinapsis, y de la negentropía (sinergia cognitiva) introducida en él y es—ultima ratio—una emergencia sistémica.* Se explica que el desarrollo territorial sea siempre un proceso de elevada endogeneidad, necesariamente descentralizado y de escala territorial y social inicialmente pequeña, con toda probabilidad.

<sup>77</sup> Dror Y., op.cit. (p. 77).

Sin conceder por el momento certeza a ninguna hipótesis, habría que coincidir que las dos anteriores son sumamente heterodoxas,<sup>78</sup> y de considerables repercusiones potenciales no sólo en el mundo de las ideas, sino en el mundo de la gobernabilidad territorial, ya que suponen drásticos cambios de funciones.<sup>79</sup>

Pero, ¿no será que consciente o inconscientemente, nos hemos alejado de lo concreto, de lo medible, del campo de lo científico, para adentrarnos en utopías cuasi platónicas, que hacen posible que casi todo quede incluido en un vago concepto de desarrollo? ¿Tiene algún sentido científico relegar el desarrollo a lo subjetivo e inasible, un campo en el que cabe cualquier disparatado constructo individual?, ¿No constituye acaso un escapismo asimilar el desarrollo a la *felicidad*? ¿Cabe el desarrollo en la racionalidad económica, si así se le entiende?

Pero lo cierto es que tanto en la psicología positiva como en la economía se manifiesta una fuerte y creciente tendencia a investigar, conceptual y empíricamente, la naturaleza subjetiva del desarrollo y sus interrelaciones con otros conceptos, como bienestar, felicidad, y otros.

Los psicólogos norteamericanos Diener y Seligman en un potente artículo reciente (2004:1) sostienen, de inicio: *“Policy decisions at the organizational, corporate and governmental levels should be more heavily influenced by issues related to well-being—people’s evaluations and feelings about their lives. Domestic policy currently focuses heavily on economic outcomes, although economic indicators omit, and even mislead about, much of what society values.... We argue that economic indicators were extremely important in the early stages of economic development, when the fulfillment of basic needs was the main issue. As societies grow wealthy, however, differences in well-being are less frequently due to income, and are more frequently due to factors such as social relationships and enjoyment at work”*.

*“Desirable outcomes, even economic ones, are often caused by well-being rather than the other way around. People high in well-being later earn higher incomes and perform better at work than people who report low well-being. Happy workers are better organizational citizens, meaning that they help other people at work in various ways. Furthermore, people high in well-being seem to have better social relationships than people low in well-being. For example, they are more likely to get married, stay married, and have rewarding marriages. Finally, well-being is related to health and longevity”*.

Desde un punto de vista empírico, entre otros estudios de campo, Corbi y Menezes-Filho han examinado los determinantes empíricos de la felicidad en el Brasil, en una reciente publicación (2006). Estos autores concluyen que en Brasil, las personas más ricas y con empleo tienen más oportunidades de ser felices. Además, los individuos casados se muestran, como promedio, más felices que los otros. Este resultado se ajusta bien a los

<sup>78</sup> En consecuencia, y de acuerdo a nuestros patrones culturales, difíciles de aceptar y fáciles de acusar como excesivamente teóricas (el escudo usual de quienes no tienen la capacidad para pensar en términos abstractos).

<sup>79</sup> Los fundamentos teóricos de estas hipótesis se encuentran desarrollados en el trabajo *“¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”*, ahora publicado en varios libros y revistas, como por ejemplo en **Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales**, # 138, 2003, MINFOM, Madrid, España y de fácil acceso electrónico en el website del Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla (F.U.): <http://www.ider.es/publicaciones>.

obtenidos en otros países, con la sola excepción de Japón. De igual modo, la renta parece aumentar el nivel de bienestar subjetivo de las personas, pero con “rendimientos decrecientes”, al igual, nuevamente, a los hallazgos en otros países. Encuentran los autores una relación convexa entre edad y felicidad.

Es evidente que las investigaciones empíricas sobre esta cuestión están sujetas a no pocas críticas, en particular en relación a la medición de la felicidad. Se sabe que no se puede intentar medir la felicidad de igual forma a la cuantificación de variables como la estatura o el peso de las personas. La forma alternativa en que se han desenvuelto los estudios es a través de cuestionarios y entrevistas a muestras representativas de sociedades diversas, algo que levanta inegables dudas metodológicas, pero que al mismo tiempo no descalifican este tipo de estudio.

El término *felicidad* puede ser asociado a muchos conceptos y nociones, haciendo de la tarea de especificarlo en forma consistente una tarea muy difícil en la práctica. Veenhoven (1997) define la felicidad de la siguiente manera: “*Happiness is the degree to which a person evaluates the overall quality of his present life as a whole satisfaction. In other words, how much the person likes the life he/she leads*”. En este campo se parte de la premisa de que el bienestar humano está compuesto por dos dimensiones básicas: la objetiva, que se refleja en condiciones de vida numéricamente cuantificables (nivel de satisfacción económica y de necesidades básicas) en la cual la fuente del placer es externa y, la subjetiva, que consiste en la experiencia interna de cada individuo, lo que piensa y siente sobre la vida que ha llevado, esto es, la fuente de la felicidad es interna. Agréguese que la dimensión subjetiva incluye la satisfacción personal del disfrute de bienes y servicios simbólicos (quien vive en París sabe de qué se trata esto) y la satisfacción personal del altruismo, de hacer cosas por el prójimo o por causas nobles.

El sociólogo chileno Eugenio Tironi se ha introducido en la reflexión y análisis de la cuestión de la felicidad, en el caso chileno. En un reciente libro (2006), un capítulo titulado sugestivamente *Ithaca*, sirve como marco para comentar algunos resultados de estudios empíricos que muestran—sorpresivamente—que dos tercios de los encuestados se declaran “felices” o “muy felices”, lo que contradice los juicios que el PNUD emite en varios de sus estudios sobre el Índice de Desarrollo Humano en este país. Según Tironi, en Chile la felicidad está desigualmente distribuida y se confirman diferencias según edad, nivel socioeconómico, género y estatus familiar de las personas. Se revela también que los que habitan la zona norte del país tienden a ser más felices que los que habitan en el sur, quizás, sugiere Tironi, por razones climáticas. La familia, la situación económica, la vida amorosa, la vivienda y el uso del tiempo libre serían los factores mayoritariamente asociados a la felicidad. Concluye el autor afirmando que la felicidad no depende exclusivamente de atributos individuales, sino que está condicionada por un conjunto de factores económicos, sociales, y políticos (nosotros diríamos, por el *entorno*). En consecuencia las políticas gubernamentales, y quizás si particularmente las territoriales, no son neutras con respecto a la felicidad.<sup>80</sup> Más adelante se mostrarán algunos aspectos indicados por los estudios empíricos sobre el índice de desarrollo humano, tal como éstos

---

<sup>80</sup> Según una crónica del diario EL MERCURIO de Santiago de Chile (07/02/07, pg.A 11) el gobierno del Primer Ministro T. Blair ha establecido un comité asesor para explorar qué políticas públicas pueden hacer más satisfactoria la vida de los ciudadanos de Gran Bretaña y su primera tarea ha sido desentrañar qué hace felices a los británicos.

aparecen en los estudios hechos por el PNUD en Chile, un concepto, el desarrollo humano, a medio camino entre el ingreso y la felicidad.

### SÍNTESIS CAPITULAR

Este capítulo es entonces el marco teórico/conceptual que se usará para juzgar y evaluar la experiencia chilena en materia de políticas territoriales, un marco que cabalga a horcajadas entre la economía y la psicología, escoltado por la sociología, la geografía, y la política. . Es evidente que es un marco heterodoxo, que no se encuentra precisamente, por ello mismo, en la *mainstream* y es también perfectamente evidente que pertenece parcialmente al autor. Éste cree por lo demás, que es de la esencia de una tesis doctoral mostrar capacidad para pensar originalmente y ya lo decía Popper que cuanto más audaz una propuesta teórica, mejor, independientemente de su falsabilidad. De igual modo aprendemos de ella.

No conoce el autor—en la literatura mundial—una propuesta semejante, que busque explicar el crecimiento y el desarrollo en el territorio como propiedades emergentes sistémicas, aunque todavía se trata de una propuesta perfectible, y pasible desde luego, a una formalización matemática que entregue valores paramétricos cuantitativos para explicar la importancia relativa de cada factor de crecimiento/desarrollo. No se confunda el juicio anterior con las visiones sistémicas del desarrollo, algo relativamente presente en la *mainstream*, pero ellas no son equivalentes a la idea más compleja de introducir el concepto de *propiedad emergente* en el desarrollo.

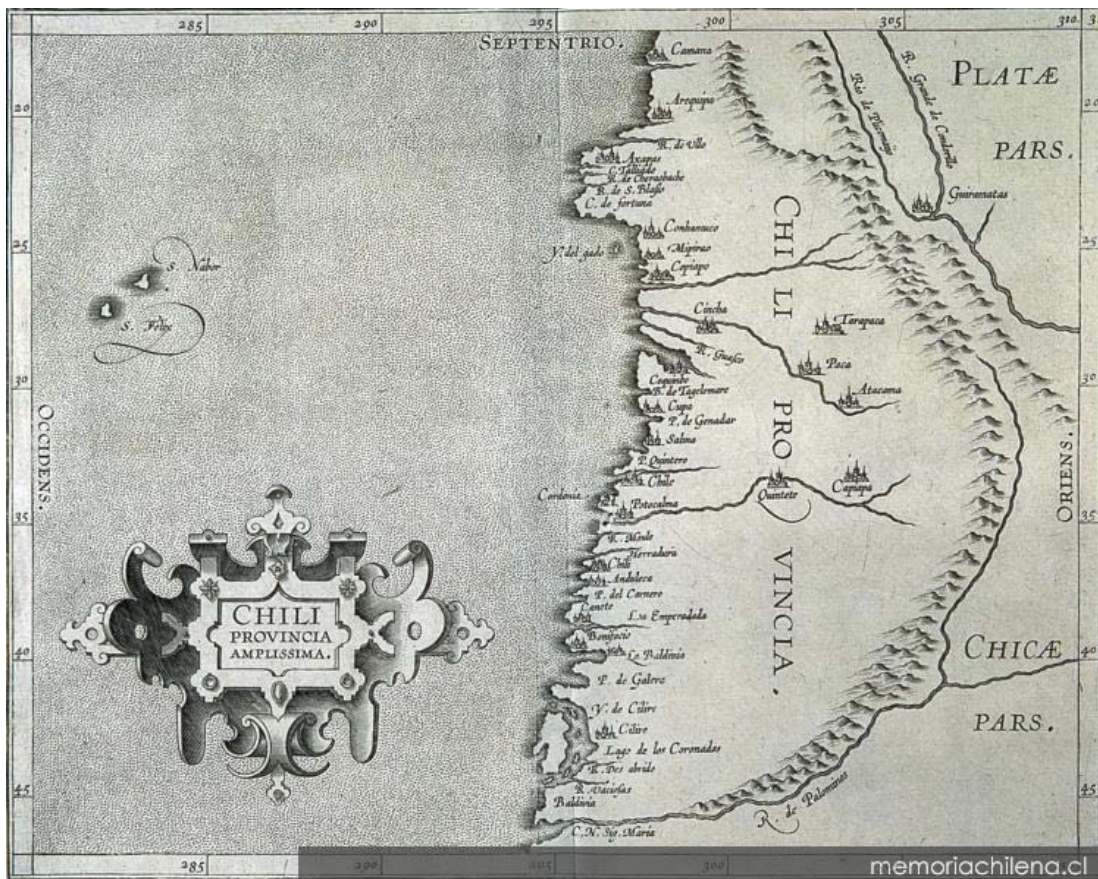
Este es el marco conceptual que permitirá, más adelante, sostener el relativo fracaso de los esfuerzos del país en promover un crecimiento y un desarrollo territorialmente más armónico, puesto que en la afirmación del fracaso se hace hincapié en las carencias cognitivas que han acompañado la práctica estatal, vale decir, en las carencias conceptuales.

A juicio del autor, una tesis doctoral debe ser esencialmente una propuesta conceptual, una exposición de ideas nuevas, aún teniendo en cuenta la prevención de Popper. El autor no simpatiza demasiado con tesis doctorales que prueban o rechazan cuestiones empíricas, a veces, de una banalidad inaceptable. Los instrumentos matemáticos o econométricos están encima de la mesa y no se requieren habilidades especiales para usarlos;<sup>81</sup> desde luego, si su uso permite asentar o demoler una cuestión verdaderamente trascendente, bien usados están, pero, ¿se atrevería alguien a sostener que siempre es así?

<sup>81</sup> El dicho de la cultura popular, de claro origen hispánico, “es más fácil tocar la guitarra que componer” sostiene el juicio anotado.

## **CAPÍTULO II**

# **LA CAMBIANTE GEOGRAFÍA POLÍTICA DE CHILE A LO LARGO DE SU HISTORIA**



Fuente: <http://www.memoriachilena.cl>

### INTRODUCCIÓN CAPITULAR

La hipótesis principal de esta obra radica en—como ya fue establecido—la dialéctica en el desarrollo histórico de Chile entre la conformación paulatina de su geografía y la más rápida consolidación de un Estado que hace de la gubernabilidad (una palabra nueva, pero un concepto antiguo) su principal preocupación, no sin éxito, ya que Chile es el primer país latinoamericano en establecer un Estado/Nación en forma, algo que aún hoy, en el 2007, le permite al país aparecer en los primeros lugares del índice de gobernabilidad estimado por el Banco Mundial, superando a países como España.<sup>82</sup> De aquí que sea indispensable repasar cuidadosamente la cambiante geografía política chilena, que no llegará a su término sino hasta la tercera década del siglo XX. ¿Cómo podría evitarse este análisis en el marco del objetivo propuesto?

<sup>82</sup> Banco Mundial, *El gobierno importa*, 2007, Washington, USA.



Como se comentó brevemente al inicio del texto, la geografía física y política de Chile experimentó cambios de una magnitud y relevancia enorme a lo largo de medio milenio. Se dijo también, en forma figurativa, que el país pasó “de la horizontalidad a la verticalidad” en el mapa de América del Sur.

Estos cambios han sido determinantes del centralismo histórico por un lado y de la actual híbrida situación, por otro, y estando estructurada esta obra en función de una dialéctica entre la geografía y la gobernabilidad, resulta indispensable revisar con mayor detalle los cambios geográficos.

## 2.1. Las cédulas reales y la definición de los límites del territorio de Chile

El 21 de mayo de 1534 Carlos V sancionó tres capitulaciones o contratos para emprender el reconocimiento y la conquista de los territorios situados al sur del Perú. Cada concesionario recibió una gobernación sucesiva, que se midió en leguas, unidad castellana equivalente a tres millas y que en cantidad de diecisiete y media enteraban un grado. La primera gobernación se denominó Nueva Toledo y fue adjudicada a Diego de Almagro. Tenía unas doscientas leguas medidas desde el grado 14, donde terminaba Nueva Castilla que enseñoreaba Francisco Pizarro, hasta poco después de Taltal (25°31'26"). La segunda, que llegaba aproximadamente hasta la costa de Arauco, fue la gobernación de Nueva Andalucía otorgada a Pedro de Mendoza y la tercera, Nueva León, fue concedida a Simón de Alcazaba. Las tres gobernaciones se extendían desde el océano Atlántico por el este hasta el océano Pacífico por el oeste. Poco después, en 1539, se creó al sur del estrecho de Magallanes una cuarta gobernación en beneficio de Pero Sancho de Hoz, (Eyzaguirre; 1994).

Dado el profundo desconocimiento del territorio adjudicado y las innumerables vicisitudes que sufrieron los concesionarios y sus empresas de conquista, ninguno de ellos concretó sus propósitos de ocupación territorial. Diego de Almagro, por ejemplo, sólo realizó una expedición de reconocimiento que se extendió hasta el río Itata y luego regresó al Perú para luchar por mejores premios de conquista. Sin embargo, Francisco Pizarro venció a Almagro en la batalla de Las Salinas y fue autorizado por Carlos V para realizar una expedición de conquista hacia los territorios del sur. El enviado fue Pedro de Valdivia quién salió desde el Cusco rumbo al territorio de Chile en 1540. La muerte de Pizarro transformó a Valdivia en gobernador interino elegido por el Cabildo de Santiago. Carlos V envió a Pedro La Gasca a pacificar al Perú, envuelto en una cruenta guerra civil, quien en 1548 confirmó a Valdivia como gobernador de Chile y estableció, por primera vez, los límites de la gobernación del siguiente modo “*por la presente os doy y asigno por gobernación y conquista desde Copiapó que está en veinte y siete grados de altura de la línea equinoccial a la parte del sur hasta los cuarenta y uno de la dicha parte, procediendo norte sur derecho por meridiano, y de ancho entrando de la mar y la tierra oeste este cien leguas*”, (Lagos Carmona; 1985). De este modo, la gobernación de Chile se extendía hacia el oriente más allá de la cordillera de Los Andes, avanzando hacia los territorios que habían sido dados a Mendoza.

En 1554, mediante dos cédulas, el emperador amplió la jurisdicción de Valdivia hasta el estrecho de Magallanes, transfiriendo de este modo los derechos que había otorgado a Camargo, e instituyó, al sur del estrecho, una nueva gobernación en favor de

Jerónimo de Alderete. La designación de Alderete, como sucesor de Valdivia, unificó ambas concesiones que luego fueron reiteradas como el territorio de Chile por el virrey Andrés Hurtado de Mendoza, quien nombró a su hijo García, gobernador de aquellos territorios. Francisco de Villagra, su reemplazante, recibió el gobierno de Chile hasta el estrecho, además se le encargó la exploración y toma de posesión de las tierras al sur de Magallanes, pues en aquella época se pensaba que después del estrecho había una extensa masa continental que llegaba hasta el polo.

En 1563, se segregó de la gobernación de Chile la provincia de Tucumán, único cambio en los límites asignados a su jurisdicción por las concesiones de Carlos V. Así al nombrar en 1573 gobernador a Rodrigo de Quiroga se estipula en la real cédula lo siguiente: “*tengáis la gobernación y capitanía general de las dichas provincias de Chile según e de la manera que lo tenían don García de Mendoza y el adelantado Francisco de Villagra y los demás nuestros gobernadores que ha sido de las dichas provincias*” (citado por Eyzaguirre; op. cit.).

En suma, es posible concluir que por las concesiones realizadas por Carlos V el Reyno de Chile se extendió de norte a sur desde el paralelo 27 hasta el polo, y de este a oeste, desde el mar del sur o pacífico hasta cien leguas al interior de la tierra. Con la segregación de Tucumán, desde 1563 la jurisdicción de Chile al lado oriental de los Andes se iniciaba en la provincia de Cuyo, que tenía por límite meridional el río Diamante. Puesto que el continente americano va reduciendo su ancho hacia el sur, la línea imaginaria que servía de límite por el oriente terminaba en las costas del Atlántico aproximadamente en el golfo San Matías, poco antes del paralelo 43°, para continuar un breve trecho por tierra patagónica y hundirse definitivamente en el océano atlántico a la altura de Chubut hacia los 44°. Desde allí hacia el sur la costa atlántica pertenecía a la jurisdicción de Chile.

Prácticamente dos siglos después la jurisdicción de Chile sufre una nueva segregación territorial. En efecto, con la creación del virreinato de La Plata en 1776 se puso bajo su administración el territorio de Cuyo, con las ciudades de Mendoza y San Juan, dependientes hasta entonces de la gobernación de Chile. Mendoza tenía por límite sur el río Diamante. De modo que, segregado Cuyo de Chile, la cordillera era límite sólo hasta la altura de las nacientes del río Diamante. Más hacia el sur, las tierras al oriente de los Andes estaban dentro del territorio del reino de Chile. Vale decir, entonces, que el virreinato de Buenos Aires limitaba al sur con el territorio de Chile. No obstante, en el período colonial, una cosa eran los territorios que jurídicamente pertenecían a la gobernación de Chile y otra diferente eran los espacios que efectivamente eran posibles de ocupar y administrar.

## **2.2. Estrategias de conquista y territorios efectivamente ocupados**

La estrategia de conquista seguida por los conquistadores españoles fue la de tomar posesión de la mayor extensión posible de territorio fundando fortalezas o ciudades fuertes en medio de las zonas que poseían una mayor densidad de población autóctona. Se trataba de instalar población blanca en los centros de poder de los imperios agrarios americanos con el objetivo de captar los excedentes agrícolas y manufacturados de las comunidades agrarias a través de la encomienda de indios. La producción que antes se tributaba para la manutención del culto y la nobleza ahora debía ser captada por los encomenderos y por el

imperio español por medio de un complejo sistema de imposiciones. Se trata del ideal señorial que intentó implantar la hueste indiana (Mellafe; 1995).

Pedro de Valdivia fundó 10 ciudades y fortalezas para mantener bajo dominio y control un territorio de alrededor de 350.000 km<sup>2</sup>. (pero en definitiva el control se pudo ejercer sólo sobre 190.000 kilómetros cuadrados) sobre el cual vivía una población indígena cercana al millón. Siguiendo la estrategia de conquista, Valdivia repartió todos los indios en encomiendas y dio tierras a sus soldados y a todos quienes solicitaran avecindarse en las ciudades de la nueva gobernación de Chile. Sin embargo, en 1553, la primera gran sublevación destruyó casi todas las fundaciones, además de la vida del propio Valdivia. Con todo, esta estrategia fue continuada por García Hurtado de Mendoza en 1557, quien pronto se dio cuenta que, en el caso de Chile, donde no existía un poder imperial que podía ser reemplazado por un puñado de audaces conquistadores, no era posible aplicar un modelo de ocupación territorial de frontera abierta. En Chile no había una pirámide de poder social y económico que capturar. Por ello, no era posible reproducir la misma estrategia que se había utilizado para conquistar los grandes imperios precolombinos de México y Perú.

En Chile no había imponentes construcciones, ni una nobleza imperial, ni grandes depósitos estatales de mercadería. La ocupación territorial prehispánica en estos territorios consistía en una serie de tribus independientes que no estaban acostumbradas a ser sometidas. No era posible, entonces, crear ciudades para el control de cada grupo, tampoco se les podía dominar fácilmente. Por otra parte, el mínimo excedente que producían era insuficiente para mantener los asentamientos españoles. La obtención de tributos sólo se pudo lograr con los brutales trabajos en los lavaderos de oro. A mayor abundamiento, en el caso de Chile los primeros tiempos de la conquista fueron de guerra permanente con los diversos caciques araucanos. La guerra de Arauco debilitó el poder señorial y debilitó la incipiente economía. La articulación comercial interna era débil y el ambiente hostil. Finalmente, los españoles lograron formar unidades económicas autárquicas y cerradas sin relaciones comerciales con las demás regiones del país, aunque poco a poco se fueron abriendo al comercio extraregional, según lo comenta Mellafe (op.cit.).

La rebelión indígena de 1598 terminó por hundir definitivamente el proyecto de ocupación territorial valdiviano. Desde 1553 no hubo una paz completa y duradera con los indios del sur. Siempre había un cacique sublevado que sembraba la intranquilidad. No obstante, la rebelión de 1598 fue total. Recién en 1603 se llegó a establecer la tranquilidad entre el río Itata y el Bío Bío, quedando Chillán y Concepción como avanzadas de ocupación. Desaparecieron todas las ciudades del sur, con excepción de las de Chiloé.

La ocupación española se redujo de 350.000 km<sup>2</sup> a unos 190.000 km<sup>2</sup>. El reino de Chile no desapareció pues el núcleo central logró detener el avance de los indios rebeldes y el virreinato peruano estaba obligado a mantener bajo control y vigilancia el paso por el estrecho de Magallanes y las costas del océano Pacífico. En consecuencia, desde entonces, debió enviar un Real Situado con el objetivo de financiar la defensa de Chile y solventar los gastos de manutención de un ejército permanente y profesional y no la hueste de conquista. De este modo, en Chile, el rey *“no tiene un maravedí de provecho, sino infinitos gastos”* (Jara; 1984).

Desde entonces se impuso una frontera militar y al mismo tiempo un sistema de relaciones fronterizas. Los españoles debieron renunciar al territorio situado al sur del Bío Bío, relativamente rico en oro y población. No obstante, la economía tuvo un incentivo en la provisión del ejército permanente situado a lo largo de la línea de fuertes de la frontera. Con el tiempo, la frontera proporcionó la oportunidad de comerciar aguardiente, vinos, objetos elaborados de hierro, esclavos araucanos, ganado y oro, producido este último por los mismos indios de guerra. De este modo, se configuraba lo que ha sido llamado el Chile tradicional o núcleo central del país también denominado como “la cuna de Chile”. Es decir, el territorio efectivamente ocupado por los españoles o más bien por los criollos y mestizos.

Al interior del territorio realmente ocupado, las haciendas se fueron conformando en sentido oriente–poniente. Los espacios relativamente limitados exacerbaban la vigilancia del ganado, principal producto en el siglo XVII, denominado por Benjamín Vicuña Mackenna como el “siglo del sebo”. No era una economía orientada al consumo de carne sino al aprovechamiento de la grasa y el cuero. Pastores arrieros y vaqueros fueron distribuidos por los hacendados en puntos claves al interior de sus tierras: en sus límites, en las rinconadas de invernadas y en las pequeñas pampas donde el ganado pasaba diferentes épocas del año. El paisaje característico del campo chileno del siglo XVII y gran parte del siguiente es de modestas casas de administradores, graneros, corrales y los trabajadores de las estancias repartidos en grupos de dos o tres ranchos distantes unos de otros. El viajero podía caminar leguas antes de encontrar un par de ranchos y así se repetía el paisaje en jornadas de días enteros. Lentamente surgió, entonces, una primera estructura de latifundio o latifundio antiguo, que logró desarrollarse en base a modestas exportaciones de productos derivados de la ganadería, además de algo de cobre y trigo, vino, frutas secas y jarcias. Se trata de las simientes de lo que más tarde el célebre ministro Diego Portales denominaría “el peso de la noche” o el poder de la hacienda. En fondo lo que tiene lugar es un reorientación general de la sociedad hacia un proceso de creciente ruralización y explotación agrícola. A lo largo de todo el siglo XVII no se estableció ningún centro urbano de importancia y la población se dispersó por el territorio. A mediados de este siglo se habían repartido y dividido todas las tierras disponibles para explotación agrícola entre Santiago y La Serena. Desde entonces la hacienda se transformó en un microcosmos social autónomo y autosuficiente presidido por el hacendado, especie de intermediario entre el mundo urbano y rural y dueño del poder total en el mundo rural. Entonces lo normal era que los corregidores administrasen desde sus propias haciendas los territorios bajo su jurisdicción, inclusive la administración de justicia.

### **2.3. Las reformas borbónicas, el ordenamiento del territorio y la fundación de las ciudades del siglo XVIII**

La dinastía de los Borbones vio con preocupación la pérdida progresiva del poder de la Corona en los territorios de ultramar, el avance peligroso de las potencias europeas y el afianzamiento de un poder local lejano a las aspiraciones imperiales. Con la finalidad de superar estos procesos erosivos del poder real, los Borbones impulsaron un programa global de reformas destinadas a acrecentar su presencia en los territorios americanos y afianzar un orden administrativo, económico y legal favorable. Chile experimentó el mismo

tipo de medidas impuestas al resto de América. El objetivo de estas políticas era reconquistar los territorios de ultramar. Se pensaba que con una mayor centralización, un fortalecimiento de la presencia militar y una recaudación tributaria más eficiente se lograría un mayor control que, finalmente, se traduciría en una mejor explotación de las riquezas de los territorios americanos. En este sentido, las reformas administrativas persiguieron dos fines fundamentales: dividir territorialmente el imperio y, al mismo tiempo, centralizar su administración. En consecuencia se establecieron dos nuevos virreinos, se creó el régimen de intendencias y se consolidó una vasta y poderosa burocracia imperial. Hispanoamérica dejó de ser un dominio colonial con administración autónoma, lo que había distinguido al estado Habsburgo, y pasó a ser una mera extensión provincial del poder de España, (Joselyn-Holt; 2001).

Hasta principios del siglo XVIII Chile era un lugar remoto, olvidado, marginal, al cual era muy difícil acceder pues había que trasponer el desierto de Atacama o bien la Cordillera de Los Andes o el Estrecho de Magallanes. En general, como colonia, era improductiva y costosa, pues de ella dependía la defensa de las costas del Pacífico. No obstante, la apertura de la ruta comercial por el Cabo de Hornos benefició a Chile en el siglo XVIII, disminuyendo su carácter periférico. Más impacto tuvo la política de intendencias, población y urbanización implementada por el imperio español. Los proyectos encaminados a desruralizar la población campesina estaban directamente orientados a mejorar el control del territorio y civilizar a la población. Las fundaciones del siglo XVIII no surgieron de manera improvisada y espontánea sino que, por el contrario, responden a una planificación que deriva de las disposiciones de los monarcas. La “política de poblaciones” era promovida, planificada y ejecutada por las autoridades del reino a pesar de la población rural, que era completamente ajena, pasiva y hasta reacia a contribuir a su realización (Lorenzo y Urbina; 1978). Así, en el ámbito donde el Estado borbón manifestó con mayor éxito su intervención, con el objetivo de racionalizar y regular el funcionamiento del imperio, fue en la política urbana. Se fundaron a lo menos 24 nuevas villas durante el siglo XVIII y algunas otras fueron reubicadas o reconstruidas a causa de los terremotos. El transporte entre las ciudades mejoró, los centros urbanos contaron con mejores servicios, hospitales, orfanatos, hospicios y cárceles. Se empedraron algunas calles, se crearon rudimentarios sistemas de alumbrado público, el servicio postal fue regularizado y se construyeron diversos edificios públicos.

En 1699 el obispo de Santiago, Francisco de Puebla González advirtió la inexistencia de pueblos formalizados, como asimismo la dispersión en que vivían los habitantes de tan dilatado territorio e interpretó ambas situaciones como lesivas a la evangelización y la administración de justicia y como una incitación a que la gente viva en la ociosidad. Propuso, entonces, un plan para aglutinar la población por medio de la formación de un pueblo de españoles en el ámbito de cada curato, en el que debían fijar su residencia todos los habitantes de la jurisdicción. En cada caso el lugar de emplazamiento debía ser el mejor de la comarca, tanto por su localización en el centro del curato, como por su disponibilidad de agua y feracidad del suelo. Cuando el nuevo obispo Luis Romero se hizo cargo del obispado en 1708, insistió en las ventajas del establecimiento de los pueblos de españoles y de indios. Teniendo en cuenta estos puntos de vista y la Real Cédula del 11 de enero de 1713 el gobernante interino del Reino, Santiago Concha, convocó a los Oidores de la Audiencia, al Fiscal y al Obispo a deliberar sobre la conveniencia de formar pueblos, decidiéndose por unanimidad iniciar el proceso fundacional en el valle de Quillota.

Después del fracaso de Quillota transcurre un lapso durante el cual no se intentó fundar nuevas villas. Esta situación cambió radicalmente al asumir la gobernación José Manso de Velasco. Su primera gestión fue ordenar la fundación de Los Ángeles, en 1739, en el área de la isla de la Laja y con el propósito de guarnecer la frontera con los indios. Luego prosiguió con las fundaciones erigiendo San Felipe en 1740, Cauquenes, Talca y San Fernando en 1742, Rancagua y Curicó en 1743 y Copiapó en 1745. En todas estas fundaciones se buscó reagrupar la población que vivía diseminada. Además de concentrar la población, lo que se buscaba con esto, que los contemporáneos definen como política de poblaciones, era articular en torno a los núcleos urbanos la administración, la justicia y la iglesia (Lorenzo; 1986).

Asentar a la población en villas no fue, por cierto, tarea fácil, ni rápida. La pobreza de la población rural y la incertidumbre de que las villas no pudiesen suministrar alimento y vestuario inhibía a los posibles vecinos. Otra dificultad era la considerable distancia entre los lugares de trabajo en las haciendas y chacras y las villas, como también la atracción de la mano de obra por las minas y las haciendas, junto con la vida vagabunda de buena parte de la población de entonces. Los hacendados, por su parte, interpusieron una fuerte resistencia a la política de poblaciones pues consideraron que debilitaba su poder. Pese a las dificultades, el Estado se sirvió de las nuevas ciudades a fin de extender territorialmente su autoridad y de adentrarse en los dominios donde el poder de facto de los hacendados locales era todopoderoso, además de controlar el vagabundaje y el bandidaje desenfrenado que afectaba al mundo rural.

Antes de la fundación de ciudades y de la política de poblaciones, como consecuencia de la escasez de habitantes, del precario comercio interregional y de la falta de ciudades, aparte de Santiago, Valparaíso, Chillán y Concepción, los caminos entre el partido de Quillota y el Bío Bío tenían un escaso desarrollo. Los caminos más importantes conducían desde Santiago a Valparaíso, también a Concepción y a Cuyo. El camino de Santiago a Concepción vinculaba la capital con el “antemural del reino”. A pesar de existir un objetivo estratégico que requería de rapidez, la desolación de las comarcas aledañas a esa ruta y una red hidrográfica que cortaba el país transversalmente hacían que las comunicaciones entre ambos puntos no fueran expeditas. Existía el camino de la costa y el camino del valle central. Este fue el camino que adquirió centralidad con la fundación de ciudades. Las villas constituyeron uno de los motivos del fomento de los caminos, contribuyendo a las comunicaciones, al comercio y entorpeciendo la tendencia aislacionista propiciada desde las haciendas.

## 2.4. La idea de frontera en la historia de Chile<sup>83</sup>

El territorio efectivamente ocupado por los españoles es un territorio de frontera. A nivel nacional, el desierto de Atacama, el océano Pacífico, la cordillera de los Andes y las selvas australes forman barreras naturales que aíslan a nuestro país. No obstante, al interior del territorio la propia geografía formaba fronteras que permitieron, en definitiva, la formación de espacios regionales. La orografía y la hidrografía establecían fronteras naturales. En los tiempos de la conquista, los cronistas destacan los caudalosos ríos que

---

<sup>83</sup> Agradezco al historiador Pablo Camus haberme llamado la atención a este importante componente histórico de la cultura chilena, un espíritu parecido a la cultura del Far West en los Estados Unidos.

atraviesan el territorio de oriente a poniente y la dificultad que imponen a las comunicaciones y el control del territorio.

Más importante aun es, a partir de 1598, la frontera del Bío Bío. Mario Góngora señala que la imagen cardinal de Chile en los siglos coloniales es que constituye “una tierra de guerra”. A ésta se refieren los poemas épicos de Alonso de Ercilla y Pedro de Oña. Los cronistas de los siglos XVI al XVIII escriben fundamentalmente de la Guerra de Arauco. Con el establecimiento del ejército permanente a lo largo de la frontera del Bío Bío se diferenciaron dos regiones: La Serena y Santiago eran el país pacificado en el cual se producía la riqueza minera y ganadera del reino. Al sur se encontraba la frontera de guerra, que se anticipaba desde el sur del río Maule y se consolidaba en una línea de fuertes que se alineaban en torno a las riberas del Bío Bío desde bahía de Arauco hasta la precordillera. Chile era el “antemural del pacífico” y por ello había que mantenerlo, a pesar que su aporte financiero al fisco era escaso y a veces deficitario. Más al sur de la frontera y con el propósito de defender las costas del Pacífico de una posible invasión extranjera vivían una vida alejada y separada del resto de Chile los fuertes de Valdivia y Chiloé (Góngora; 1986).

Sergio Villalobos plantea que la lucha con los araucanos fue activa durante el primer siglo de la ocupación y hasta la década de 1650, produciéndose a continuación un apaciguamiento de la guerra que fue roto esporádicamente, dando paso a una intensa compenetración fronteriza y a una ocupación de parte del territorio indígena antes de que se iniciase la intervención oficial. En consecuencia hubo una vida y relación fronteriza más que una lucha constante. La Araucanía y las relaciones que unían a los nativos con los criollos y mestizos fue un mundo de frontera donde tenía lugar los más variados tipos humanos. A la zona de frontera llegaba cuanto vagabundo y mal entretenido producía el país. Se enrolaban en la milicia, la dejaban para dedicarse al tráfico de aguardiente y armas, al robo y a la compra de niños e indias, a traicionar a los indios y a vivir sin ley alguna. En esta atmósfera más que el ánimo guerrero y soldadesco se desarrolló una vida desordenada y licenciosa, la irresponsabilidad, la improvisación, el vivir a salto de mata, la cazurrería y la picardía eran los modos más habituales de asumir la vida.<sup>84</sup> De este modo, indica que el rasgo fronterizo ha tenido en Chile una vigencia muy marcada, que no hemos percibido porque vivimos preocupados de una historia capitalina, oficial y aristocrática (Villalobos; 1995).

El espacio fronterizo tenía una identidad singular: no pertenecía ni al mundo tribal ni al mundo criollo; se mantenía autónomo, con sus propios códigos y estilos, mezclando elementos culturales, económicos y materiales provenientes de ambas sociedades, a pesar de la impronta de la dominación. En la frontera no había aculturación ni transculturación sino que se registraba el nacimiento de una cultura nueva que sin ser síntesis de los elementos que se combinaban, rescataba los aportes de ambos mundos siguiendo los dictados y vaivenes de la vida real derivados del proceso de coexistencia. Sus habitantes no eran ni mapuches, ni chilenos ni argentinos: eran solamente fronterizos. Sus espacios de sociabilidad eran las chinganas,<sup>85</sup> las pulperías, ferias, fuertes y pagos. Allí se podía encontrar a la sociedad fronteriza compuesta por vagabundos, bandoleros, jornaleros, peones y asentados, milicianos y desertores, colonos, misioneros y cautivos. El comercio, el

<sup>84</sup> Comentario de Sergio Villalobos al texto de Mario Góngora de 1986.

<sup>85</sup> Denominación popular para una mezcla de “casas de remolienda” o prostíbulos, restaurante, cantina y espectáculo, como se diría hoy.

trueque, el contrabando y el cuatrero aparecen como las expresiones características del intercambio ilegal y clandestino que surge en el espacio fronterizo. De esta manera, en aquellos territorios se fraguaba la existencia de hombres curtidos por la miseria, la desidia, la corrupción administrativa y la picardía. Eran tipos humanos que se apropiaban de los elementos que más les servían de cada cultura sin reconocer el tutelaje de ninguna. En este sentido se trata de sujetos autónomos, independientes, inclinados a la vida trashumante. Hombres sin linaje que habitan las tierras de nadie, donde la soberanía se defiende con violencia y balazos (León y Villalobos; 2003).

La frontera, en todo caso, le imprime un sello especial a la fisonomía histórica de Chile: el vagabundaje. Mario Góngora, en Vagabundaje y sociedad fronteriza en Chile. (1980) señala que de la frontera surgió una sociedad que no es nómada pero que tampoco está profundamente asentada en el territorio. Habría una íntima tendencia al vagabundaje en grupos sin estatuto, privilegios ni organización dentro del orden existente. Es común en los grupos “marginales” conformados por mestizos, mulatos, zambos y negros libres. A ellos se unen toda clase de delincuentes, esclavos e indios fugitivos. Más en el trasfondo todavía, está cercano al vagabundaje la llamada “ociosidad popular”, la no participación. Góngora plantea que *“existe una afinidad entre la marginalidad social y la geográfica, una atracción de aquella hacia los espacios fronterizos. En Chile se trata de ámbitos de guerra, de pillaje o de comercio de indios... el pueblo campesino del valle central reconoce el prestigio de los montoneros y les ayuda clandestinamente”*, (Góngora; 1980).

Las derivaciones sociales y espaciales de estas estructuras históricas son el desarraigo territorial,<sup>86</sup> la disolución de los vínculos y núcleos familiares, y la aparición de la figura del “huacho” en la historia de Chile. Podría aventurarse la hipótesis que el huacho es hijo de la sociedad de frontera al mismo tiempo que del latifundio. Finalmente, para quienes no eran inquilinos y no obtenían granjerías y privilegios de parte del patrón, una alternativa real era vagabundear por los caminos en busca de trabajo, sisa o bien una chingana donde “parar”. La frontera y el comercio con los indios eran un espacio real para reducir aquellos tesoros “pillados” de las casas de los hacendados.

## 2.5. Gravitación histórica de Santiago

Desde su fundación en 1541 la ciudad de Santiago ha sido el centro y la base de la dominación del espacio de lo que hoy es Chile:<sup>87</sup> por su posición geográfica, en medio del territorio y con fácil acceso al llano que se extiende al sur del río Maipo, fue la base sobre la cual se constituyó el núcleo central del país. En sus orígenes, a pesar de ser destruida e incendiada por los naturales, pronto se constituyó en el lugar más seguro del reino de Chile. Cuando las ciudades del sur estaban abatidas o en peligro muy grande sus vecinos terminaban refugiándose en Santiago. La dureza de la guerra y la imposibilidad de concluirla convirtió a Santiago en el único lugar de paz y tranquilidad. Este centro urbano era proveedor y sostenedor de la conquista. Santiago abastecía de soldados, comida, pertrechos, ropa y dinero para mantener la conquista de los territorios del sur. Armando de Ramón cita un documento donde un estratega indígena señala *“sabad que a lo que vamos es a cortar de raíz donde nacen estos cristianos para que no nazcan más”* (de Ramón; 2000).

<sup>86</sup> Una característica que sería rescatada más tarde por John Friedmann, quien llamó la atención al despegue del chileno al terruño, en contraste con su lealtad a la patria.

<sup>87</sup> Especialmente después del desastre de Curalaba, en 1598.



No obstante, con el paso del tiempo y la demarcación de la frontera en el Bío Bío, la guerra terminó siendo un buen negocio para los comerciantes santiaguinos. El permiso dado por la corona para esclavizar a los indios de guerra proporcionó mano de obra adicional en un momento en que las encomiendas comenzaron a disminuir su número de indígenas tributarios. El establecimiento de un ejército permanente en la línea del Bío Bío era un mercado para los productos agropecuarios producidos en Santiago. Durante la segunda mitad del siglo XVII, era evidente que los burócratas y mercaderes estaban alcanzando los más altos lugares de la estructura social desplazando a los guerreros y encomenderos de la sociedad señorial.

Producto de la migración rural el incremento demográfico de Santiago era constante. La suavidad del clima y las bondades de su ubicación geográfica eran parte de los atractivos de este centro urbano. Muchos cronistas y viajeros destacaron el delicioso valle donde se encuentra Santiago. A fines del siglo XVII, la ciudad de Santiago no sólo mantenía su rango de capital sino que había afirmado en forma concluyente su primacía sobre el resto de las ciudades de Chile. Era la ciudad más rica, extensa y prestigiosa del país. De este modo se generó una especie de proceso de retroalimentación imposible de interrumpir y que ha durado hasta nuestros días. Por ser la más acaudalada atraía más población; por ser la más poblada atraía más capitales y comercio y por ser el primer centro comercial del reino atraía más riqueza y población. Todo ello contribuyó a que se transformara para el resto del país en un modelo que todos admiraban, imitaban y querían hacer suyo. En los siglos coloniales difícilmente se podía encontrar un centro urbano más abundante en todas las cosas necesarias para pasar una vida cómoda y civilizada.

De modo que, en los siglos coloniales, mientras la frontera del Bio Bio representaba la aventura, la oportunidad de establecerse y surgir, como también la barbarie y el pillaje, de algún modo Santiago era la imagen de la vida urbana, civilizada y culta. Con el transcurso de la guerra de Arauco y el establecimiento de la frontera del Bio Bio las hostilidades entre los araucanos y españoles prosiguieron, pero, al mismo tiempo, disminuyeron las hostilidades y se fueron estableciendo paulatinamente relaciones fronterizas caracterizadas por el entendimiento y el comercio de distintas especies. En este contexto, la ciudad de Concepción ejerció un rol espacial de bisagra pues en definitiva se convirtió en el centro urbano que debía finalmente administrar los recursos y prerrogativas derivadas de las actividades que ocasionaba el mantenimiento de la frontera del Bio Bio. Ese rol se vería reflejado en su papel en las guerras de la independencia, pues, por Concepción ingresaron todos los ejércitos realistas y, como veremos, en esa región se originó el movimiento regionalista que derrocó a O'Higgins e instaló a Ramón Freire en el poder y con ello la idea de federalismo por algunos años. Por su parte, La Serena y Copiapó, desde los orígenes de la colonización hispánica se constituyeron como una zona bipolar pues además de la minería se desarrolló una actividad silvoagropecuaria que logró insertarse en el circuito comercial de Potosí, generando con ello una incierta autonomía de los poderes centrales que se reflejará en el período que se analizará, al menos en la elección de las autoridades regionales y otras prerrogativas relacionadas con la idea de constituir un gobierno provincial.

## 2.6. Independencia y consolidación de la idea de territorio nacional

La declaración de los límites nacionales en las constituciones políticas y los territorios efectivamente ocupados desde 1810 a 1830, período en el cual Chile estuvo envuelto en verdaderas guerras civiles, lográndose sólo a partir de 1833 normalizar la vida política, económica y social. Sin embargo, al analizar las distintas constituciones elaboradas en esos años se observa cómo se va configurando una idea clara del territorio nacional.

En la constitución de 1822 se definieron por primera vez los límites territoriales de la República de Chile: *“El territorio de Chile conoce por límites naturales: al sur, el Cabo de Hornos; al norte, el despoblado de Atacama; al oriente, los Andes; al occidente, el mar Pacífico. Le pertenecen las islas del Archipiélago de Chiloé, las de la Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes”*. Posteriormente, la constitución liberal de 1828, haría un cambio, al señalar que el territorio nacional: *“comprende de Norte a Sur, desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y de Oriente a Occidente, desde las Cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico, con las islas de Juan Fernández y demás adyacentes”*. Finalmente, la constitución conservadora de 1833, en su Artículo # 1, del territorio, señalaría que: *“El territorio de Chile se extiende desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y desde las cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico, comprendiendo el Archipiélago de Chiloé, todas las islas adyacentes, y las de Juan Fernández”* (Eyzaguirre; 1994).

Pérez Rosales critica la creencia equivocada de señalar como territorio nacional solo la parte civilizada del mismo, lo que explica que las constituciones políticas desconocieran los verdaderos límites del país y renunciaran a los territorios situados allende los Andes, específicamente la Patagonia. Según Pérez Rosales los verdaderos límites del país eran las costas patagónicas al oriente desde la desembocadura del río Negro hasta el estrecho de Magallanes (Pérez Rosales; 1859). Por su parte, Manuel Carrasco Albano, en su obra *Comentarios sobre la Constitución política de 1833*, señalaba que al redactar el artículo primero de la constitución los constituyentes sólo quisieron designar los límites conocidos, el territorio que se hallaba efectivamente bajo la jurisdicción inmediata de las autoridades chilenas y cuyos habitantes representaban. Además los convencionales no estaban autorizados por la nación para ceder parte de su territorio sino simplemente para darle su organización política, ni es tampoco un código constitucional un tratado internacional de límites.

No obstante, en su *Geografía de Chile*, Pedro Lucio Cuadra Luque, un especialista en el tema, insiste en la idea que la Patagonia es ajena al desenvolvimiento de Chile y por ello fija los límites del territorio de Chile en la cordillera de los Andes (Cuadra Luque; 1868). Del mismo modo, Diego Barros Arana en su obra *Elementos de Geografía Física*, señala que Chile se *“extiende de norte a sur, al occidente de la gran cordillera de Los Andes, hasta el Cabo de Hornos”* muestra inequívoca que, para este autor, la Patagonia no formaba parte del país. Para él se trataba de un país casi desconocido cuya posesión se disputaban Chile y Argentina.

La falta de preocupación por fijar los derechos históricos sobre la Patagonia, se explica si se tiene presente que para la mayor parte de la sociedad ese territorio no tenía valor. Astaburuaga señalaba que: *“es un vasto páramo de descampadas pampas, ... cuya*

*superficie, casi sin ningún arbolado y de un terreno negruzco, se ve cubierta de espeso pasto resquebrajándose profundamente en verano, en que baten sin estorbo los ardientes rayos del sol a través de un cielo siempre despejado, y los secos vientos del sur”*(Astaburuaga;1867).

Tampoco hay que olvidar que un científico tan reputado como Charles Darwin, que visitó la Patagonia en 1830, contribuyó a fijar esta noción al escribir: *“La esterilidad se extiende como una verdadera maldición sobre todo este país, y hasta la misma agua, corriendo por un lecho de guijarros, parece participar de esta maldición. Hay también muy pocas aves acuáticas; pero ¿qué alimento podrían encontrar en esta agua que no da vida a nada”* (Darwin; 1839).

Algo similar ocurrió con el límite norte de Chile pues el desierto de Atacama no fue valorado sino hasta el descubrimiento de “guano” y a partir de este hecho Chile intentó incorporar a su soberanía esta región mediante un decreto del presidente Manuel Bulnes en 1842.

En suma, según el *uti possidetis* de 1810 Chile se extendía de un océano a otro y abarcaba la mayor parte del cono sur. Sin embargo, la idea prevaleciente de la geografía de Chile era que su territorio se encontraba comprimido entre Los Andes y el Pacífico, entre los desiertos del norte y las selvas australes. La soberanía del mismo modo se limitaba al núcleo central, donde se originó y desarrolló la cultura mestiza que caracteriza el desarrollo histórico en el período colonial, o el *Chile Huaso*<sup>88</sup> Tradicional como se le ha denominado. Lo cierto es que más allá de estos límites existía un “territorio de nadie” o, más bien, “no civilizado”, es decir poblados de indígenas y pleno de selvas impenetrables e incultas o de desiertos en los cuales la supervivencia era muy difícil, a no ser que se descubriera alguna riqueza natural. Jean Pierre Blancpain utiliza la expresión *“territorio inconcluso o inacabado”*

## **2.7. Expansión y contracción de la geografía colonial y la colonización alemana en el sur del país**

Considerando que la pertinaz demanda de la provincia de Valdivia para configurarse como una región logró quebrar en el año 2006 la férrea estructura de la regionalización, se hace necesario un breve recuento de sus orígenes como el más amplio esfuerzo chileno de colonización impulsada por el Estado.

Para el ambiente intelectual chileno de mediados del siglo XIX era importante “civilizar” los territorios de Valdivia, Osorno y Llanquihue con europeos que propiciaran la implantación de las formas de vida y técnicas desarrolladas en el viejo continente y que eran vistas como ejemplos. Vicuña Mackenna y Pérez Rosales, agente este último de colonización nombrado por el Estado chileno, publicaron hacia mediados de siglo obras en francés a través de las cuales describieron un país ordenado, bucólico y prometedor con una naturaleza intacta, fértil e inexplorada. Estas ideas llevaron a implementar políticas para atraer europeos a colonizar algunas regiones del país. Una de las más importantes fue la iniciativa de poblar con colonos alemanes los territorios de Valdivia, Osorno y Llanquihue. Desde el punto de vista europeo, Jean Pierre Blancpain señala que sin Bernhard Eunom

<sup>88</sup> Arquetipo del hombre del medio rural de la parte central de Chile, notoriamente andaluz en su vestimenta.

Philippi y su ardua labor de reclutamiento de colonos, es muy probable que no hubiere habido colonización alemana en Chile y rescata sus palabras al citarlo: “*hice de la colonización alemana el objetivo supremo de mi vida*” (Blancpain; 1985).

Pero, había demasiados obstáculos que vencer como la distancia, el costo del viaje, la ignorancia de Europa respecto de Chile, las selvas que cubrían los suelos y el mayor atractivo que ejercían otras regiones como las pampas atlánticas y norteamericanas. En este contexto, el Estado chileno promulgó en 1845 una ley de colonización en la cual reguló el establecimiento de los colonos y otorgó una serie de facilidades y beneficios. Poco después nombró a Vicente Pérez Rosales como agente de colonización, quien inició sus trabajos en las zonas aledañas a Valdivia.

¿Cómo era el territorio que los alemanes iban a colonizar?

En las primeras décadas del siglo XIX, el territorio austral sufrió un franco deterioro reflejado en el marasmo económico, el despoblamiento y la muerte cultural. Se trata de un espacio marginal, abandonado y descuidado. La economía ha vuelto al trueque y el recurso básico es la selva, especialmente aquella donde se encuentran los alerzales, (bosques de alerce, una conífera de excepcional calidad como madera). Si la exhuberancia del paisaje maravillaba al colono, ante la selva y los pantanos se sentía angustiado con un sentimiento inicial de aplastamiento frente a una naturaleza indomable. En medio de este escenario, pleno de bosques y tierras incultas y semipobladas, una de las primeras acciones de Vicente Pérez Rosales fue pagar al indio Pichi Juan para que incendiase los bosques que mediaban entre Chan Chan y la cordillera y volver a Valdivia para calmar a los inmigrantes.

Frente a la especulación sobre la propiedad de la tierra originada en Valdivia, el agente de colonización decidió iniciar el poblamiento desde el sur, precisamente desde la playa de Melipulli en el seno de Reloncaví. La fundación de Puerto Montt (última ciudad y puerto de Chile continental) en 1853 estableció la voluntad de colonizar la zona del lago Llanquihue. En 1860 la ciudad alcanzó las 150 casas con 600 habitantes y, en 1870, 135 familias alemanas tenían su residencia permanente en este centro urbano. Hacia el interior muchos colonos comenzaban a domar los territorios que se les habían asignado. Luego de cultivar la chacra, el colono emprendía la limpieza de su predio, cerca de diez cuadradas cuadradas; amontonaba quilas, epifitos y ramas que luego ardían en medio de un humo acre y sofocante. Solo quedaban los troncos ennegrecidos. Después del roce venía la posibilidad de sembrar si es que las condiciones climáticas lo permitían.

En medio de un ambiente de selva impenetrable, uno de los obstáculos fundamentales de la colonización fue construir vías de comunicación, caminos y puentes. En este contexto, la utilización de vías fluviales y lacustres fueron determinantes en la formación de asentamientos humanos y en la organización de las interacciones de los sistemas económicos, humanos y espaciales del territorio.

No obstante, los alemanes no estaban solos en la colonia de Llanquihue. En el territorio de colonización el 90% de los habitantes eran nacionales nacidos en otras provincias del país. Las familias alemanas no constituían un enclave geográfico sino un poblamiento entremezclado. Las relaciones que se establecieron entre ambos segmentos fueron de dominación, de patronos a obreros, al mismo tiempo que se caracterizaron por una distancia social y cultural entre extranjeros y chilenos, muchas veces analfabetos y sin especialización, especialmente porque pertenecían a las categorías más desfavorecidas del

país, según lo subraya la aristocrática mirada de Pérez Rosales (op.cit.). Esta distancia cultural explica buena parte de los prejuicios recíprocos, las tensiones periódicas, una frontera psicológica más que una segregación efectiva.

Al mismo tiempo, esta distancia cultural era política y económica pues la ayuda oficial hacia los colonos alemanes existió, fue apreciable y reconocida por todos. Los colonos gozaron de franquicias y exenciones ligadas a su condición y, además, recibieron asignaciones en dinero y en especies. Acostumbrados a producir, aumentaron sus bienes en forma progresiva y se transformaron en la envidia de los chilenos al punto que se pidieron medidas para evitar un “enfrentamiento de razas.” En este sentido, la endogamia era una realidad entre los colonos alemanes. El resultado, según Jean Pierre Blancpain (op.cit.), fue una sociedad estable y homogénea, constituida por un conjunto de pequeñas propiedades arrancadas a la selva, lo cual era original en Chile donde en general predominaba la gran propiedad.

Hacia fines del siglo XIX, el aislamiento del territorio respecto del centro nacional, la falta de caminos, la utilización del lago Llanquihue y de los ríos como vías de comunicación con el exterior, más los contactos con familias radicadas en Alemania estimularon una prosperidad industrial que resulta sorprendente. “*Si Chile hubiese tenido una decena de Valdivias, otro habría sido su crecimiento*”, exclamaba Carlos Keller en 1931. A pesar de la carga ideológica de la frase, no deja de ser cierto que todos los observadores de las primeras décadas del siglo XX escriben acerca de la prosperidad de las industrias de Valdivia y Osorno, compuestas por cervecerías, curtiderías, destilerías de alcohol, carpinterías, mueblerías, tornerías, además de astilleros y empresas de navegación y de construcción. Patricio Bernedo señala que, desde una perspectiva regional, en Valdivia predominó el sector secundario por sobre el primario, generándose un modelo de crecimiento y desarrollo económico distinto al observado en la economía decimonónica del centro y del norte del país (Bernedo; 1999). Ese fue, probablemente, la mayor contribución alemana a esa etapa de la historia nacional, la introducción de un modelo de crecimiento y desarrollo basado en la industria, la agricultura de mediana y eficiente escala y un patrón de urbanización en el cual la belleza arquitectónica no ha estado ausente, bien por el contrario. Aparte de ello, es evidente para cualquier observador que la cultura germana, en tanto y cuanto cultura de desarrollo, como se diría ahora, permeó en cierta medida la sociedad nacional generando un sentimiento de emulación positivo.<sup>89</sup>

A principios de siglo XX, la ruina de las destilerías de la región austral se debió en gran medida a un impuesto adicional a los alcoholes de grado aplicado en 1902 para poner atajo al alcoholismo nacional, pero apoyado por los vitivinicultores de Chile Central. Al mismo tiempo, la falta de protección aduanera en favor del desarrollo de la industria de cueros en el país atentó contra el desarrollo de esta industria en Valdivia y Osorno. Otro factor de decadencia de este crecimiento económico fue la conexión ferroviaria con la línea longitudinal lo que permitió acortar tiempos y distancias con la zona central, lo cual definió una nueva especialización productiva regional, mas concentrada en el envío de cereales, carnes y lácteos a los mercados centrales. Se hicieron cada vez más importantes los molinos y las ferias ganaderas. En consecuencia, entre 1900 y 1920 cerraron la mayoría de las curtiembres, la totalidad de las destilerías y buena parte de las cervecerías que habían

---

<sup>89</sup> No sin razón en Chile se dice popularmente que “los alemanes no se cuentan, se pesan”.

surgido en la segunda mitad del siglo XIX. De este modo, la construcción del ferrocarril permitió la integración efectiva de este territorio a los mercados nacionales, lo cual impulsó un dinamismo económico basado en el comercio de ganado y cereales. Al mismo tiempo el ferrocarril definió el desarrollo o la decadencia de los asentamientos que se habían formado en torno a las vías fluviales y generó nuevos asentamientos en torno a su trazado y a las estaciones de ferrocarril (Camus; 1997). Comentario aparte merece la incipiente industria siderúrgica instalada en el puerto de Corral, la salida al océano de la ciudad de Valdivia (Altos Hornos de Corral), la primera de su tipo en Chile, pero que no logró pasar de la tecnología del carbón de leña al carbón mineral y cerró sus puertas por los años treinta del Siglo XX.

## **2.8. El ciclo del trigo, el avance de la frontera agrícola y la ocupación de la Araucanía**

La revolución industrial, junto con el impulso económico y el incremento demográfico, requirió alimentar a las masas proletarizadas que Europa, con sus campos agotados y sin posibilidad de extender la frontera agrícola, no podía realizar ni satisfacer. Hubo que recurrir a regiones remotas con suelos vírgenes ocupados por nativos. Comenzó así una etapa de colonización de tierras periféricas: los ingleses ocuparon Australia y Nueva Zelanda, los norteamericanos iniciaron la conquista del oeste del país, en Argentina hubo desplazamientos a la pampa y en Chile tuvo lugar la colonización alemana de Los Lagos y luego el desarrollo ganadero de Magallanes.

La consolidación de la institucionalidad y del orden político, más la demanda extranjera de alimentos, permitió el inicio de un largo ciclo de prosperidad en el ámbito rural basado en la exportación de trigo. Las décadas de 1840 y 1850 fueron de altos precios en los productos agrícolas en Europa y de ahí surgió el incentivo principal. Además del mercado de Lima, a mediados del siglo XIX, se sumó la exportación de trigo a Australia y California, en forma efímera, y hacia 1865 a Inglaterra, Europa y el norte de Chile en forma sostenida y creciente. El comercio de trigo significó la demanda de nuevas tierras donde producir el cereal. Junto con la consolidación de las haciendas del Chile tradicional se inició una presión cada vez más intensa por ocupar las tierras al sur del río Bío Bío las cuales, a pesar de las relaciones fronterizas y la progresiva penetración de colonos chilenos, se encontraban en su mayoría en poder de los mapuches. El avance hacia el territorio araucano coincide, entonces, con el período de mayor exportación, con alza de precios en el trigo y en el ganado.

También existieron factores internos que impulsaron la incorporación de nuevos territorios. El crecimiento demográfico, la demanda de alimentos de las regiones mineras del norte del país se tradujeron en una demanda sostenida de alimentos y nuevas tierras. En un principio se inició un proceso de penetración espontánea por dos vías separadas por la cordillera de Nahuelbuta: la del sector costero o Baja Frontera y la de los llanos o Alta Frontera. La ocupación de la costa se vio impulsada por los yacimientos de carbón que allí existían y la de los llanos fue estimulada por su riqueza agrícola. Los informes de Cornelio Saavedra arrojan luz sobre esta ocupación espontánea antes del avance de las armas.

Otro factor fue la necesidad de dominar a los indígenas para ir completando la unidad del territorio nacional. El país debía ejercer efectivamente soberanía en todo el espacio geográfico que le correspondía. Además para la mentalidad de la época resultaba

imposible de aceptar la existencia de una región poblada de bárbaros y era una tarea de civilización y progreso realizar su sometimiento.

El 2 de julio de 1852, con la firma del presidente Manuel Montt se promulgó la ley que estableció la provincia de Arauco, cuyo territorio sería el comprendido entre los ríos Bío Bío y Toltén. El artículo tercero autorizó al Primer Mandatario a dictar las órdenes que juzgase convenientes para el gobierno de la Frontera, la eficaz protección de los indígenas, la promoción de la civilización y la regulación de los contratos y las relaciones comerciales. No obstante, sólo a partir de 1859, dado el apoyo mapuche a los rebeldes de la revolución de ese año, se iniciaron acciones más concretas y efectivas para incorporar este territorio al estado nacional. La aparición del francés Orellie Antoine de Tounens, un oscuro abogado del Périgueux, quien en 1861, se proclamó “Rey de la Araucanía”, dio nuevos argumentos para la ocupación pues hizo temer una eventual alianza de Francia con las tribus mapuches.

El inspirador y realizador de las primeras campañas militares fue el Coronel Cornelio Saavedra, quien presentó un plan que consistía en avanzar por territorio araucano por etapas progresivas que consolidaran la ocupación. En 1862 efectuó un primer avance hasta el río Malleco, sin encontrar mayor resistencia. Para asegurar la posición se fundaron algunos fuertes y se levantó la ciudad de Angol, que se constituyó en el centro de la vida fronteriza. Entre 1867 y 1869, se efectuó la segunda campaña de Saavedra en la cual las tropas chilenas se enfrentaron en una violenta guerra con las tribus bajo el mando del cacique Quilapán. Las prácticas de destrucción de siembras y de saqueo de aldeas fueron una política declarada del estado chileno para doblegar la voluntad del indio. En 1869 Saavedra construye el fuerte de Purén sobre las ruinas del original levantado por Pedro de Valdivia; Purén<sup>90</sup> llegará a ser, en el Siglo XX una pequeña ciudad ejemplar por su modernización comparativa, que se vería truncada a fines de los años cincuenta tanto por el cambio generacional como por la consolidación del eje central de desarrollo del país. Alrededor del año 1878 mediante un nuevo avance el ejército chileno llegó hasta las márgenes del río Traiguén, donde se estableció una nueva línea de fuertes.

El estallido de la Guerra del Pacífico ofreció la ocasión para que los indígenas reanudaran la lucha. Esta se extendió durante los años 1880 y 1881. No obstante, la organización del ejército, los rifles de repetición y la expedita comunicación con el centro a través de telégrafos y ferrocarriles permitieron la victoria de los chilenos. Durante el verano de 1881 se ocupó el territorio del río Cautín y se fundó el fuerte de Temuco y a fines de 1882 el coronel Gregorio Urrutia inició el desplazamiento del ejército hacia Villarica. El 1 de enero de 1883 el ejército chileno finalizaba su campaña simbólicamente con la ocupación y el inicio de la reconstrucción de Villarica.

Sin embargo, la existencia fronteriza no desapareció, prolongándose por algunas décadas y dejando una secuela de violencia y muerte. A pesar de las intensas campañas militares y policiales que se realizaron para reprimir el bandidaje esto no fue posible. Lejos de desaparecer, entre 1880 y 1900, la violencia recrudesció. La consuetudinaria guerra contra el mapuche al sur del Bío Bío fue reemplazada por un conflicto social que infiltró a la sociedad hasta sus rincones más recónditos y que llevó a la confrontación, a veces

---

<sup>90</sup> El español Diego Arias de Saavedra escribió en los primeros años del Siglo XVII un monumental poema épico: **PURÉN INDÓMITO**, con XXIV cantos y 1932 versos. Constituye, junto con la obra de Ercilla, una de las primeras obras literarias sobre Chile. Quien escribe es orgullosamente nativo de este villorrio.

sangrienta, entre sus diversos conglomerados étnicos. La Araucanía se convirtió en un verdadero “hervidero humano”, según la expresión acuñada por Francisco Antonio Encina. Esta situación se explica por la combinación de varios factores como la debilidad del estado chileno en la región, el colapso del gobierno de los caciques y la irrupción de los intereses privados (León; 2003).

## 2.9. El “*guano*”,<sup>91</sup> el salitre, la expansión hacia el norte y las guerras fronterizas

Al iniciarse el proceso de independencia y configuración de las naciones latinoamericanas la regla que se impuso para fijar los límites entre los países fue la del *uti possidetis*, esto es seguir con los territorios tal como se habían heredado de las resoluciones monárquicas. En este contexto, Chile pretendía tener los títulos y derechos suficientes para lindar directamente con el Perú en el río Loa.

Las dificultades y contingencias que implicó el proceso de organización de la república llevaron a nuestros primeros gobiernos a descuidar la posesión de la zona norte. No obstante, en el curso de la década de 1830 exploradores y aventureros chilenos descubrieron la existencia de yacimientos de guano. El presidente Bulnes dio cuenta al Congreso Nacional de estos hallazgos y proclamó en 1842 una ley que declaró de propiedad nacional las guaneras ubicadas al sur de la bahía de Mejillones, disponiendo que ningún barco podía cargar el producto sin permiso de las autoridades chilenas y facultando al presidente para gravar con derechos de aduana la exportación del guano. En 1843 el ministro plenipotenciario boliviano Casimiro Olañeta solicitó la revocación de esta ley argumentando que, Bolivia, como heredera del territorio de la Audiencia de Charcas, era dueña de aquellos territorios. Según Olañeta, el límite norte de Chile estaba en el paralelo 26° de latitud sur en el río Salado (Vázquez de Acuña; 1991).

No obstante, la presencia de chilenos en Atacama continuó muy activa. Capitalistas y peones migraban continuamente hacia esa región en busca de sus riquezas mineras. Atacama bullía de actividad y en ella había gran presencia chilena. Los gobiernos bolivianos enviaron cinco legaciones para tratar el problema limítrofe y en 1863 el Congreso de ese país autorizó a su gobierno para declarar la guerra a Chile. La guerra con España cambió la situación pues los países latinoamericanos solidarizaron entre sí. Terminada la guerra se restablecieron las relaciones diplomáticas con Bolivia y en 1866 se firmó un tratado que establecía el paralelo 24° como límite entre ambas naciones y el reparto de los impuestos provenientes de la explotación de guano y de otros minerales entre los paralelos 23° y 25°. En 1874 se firmó un segundo tratado que mantuvo el límite en el paralelo 24°. Bolivia se comprometió a no cobrar a los chilenos más impuestos que los ya existentes en ese momento. Sin embargo, el presidente boliviano Hilarión Daza no dio cumplimiento al tratado y, en 1878, aprobó una ley que gravaba con 10 centavos el quintal de salitre que exportase la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta. Las gestiones diplomáticas chilenas para hacer cumplir el tratado de 1874 fueron inútiles. Un nuevo decreto boliviano reivindicó la propiedad de la compañía salitrera chilena. Poco tiempo después en 1879 naves chilenas ocuparon el puerto de Antofagasta iniciando la guerra. Bolivia buscó el apoyo militar del Perú. En 1880, las tropas bolivianas estaban vencidas.

<sup>91</sup> De la lengua quechua: estiércol (en éste caso, de aves marinas).



Chile prosiguió la guerra con el Perú al cual venció en 1883. De este modo, Chile amplió sus territorios incorporando definitivamente a su soberanía el desierto de Atacama, la región de Tarapacá y el valle de Arica.

## 2.10. La cuestión de la Patagonia y los límites de Chile allende Los Andes

La doctrina del *uti possidetis* o última posesión heredada de la administración territorial de España fue asumida por todos las naciones latinoamericanas al momento de definir sus límites. Sin embargo, en todos los países quedaron zonas cuyos límites eran imprecisos pues más de una nación decía poseer títulos que atestiguaban derechos de propiedad. Tal era el caso del límite norte de Chile y también del límite oriental.

Chile reclamaba el territorio al oriente de la cordillera de los Andes desde el paralelo 34° 10', en que la línea divisoria se internaba en el macizo cordillerano para entroncar con el río Diamante, en toda su extensión, hasta el grado 65 de longitud oeste de Greenwich. A partir de este punto la línea fronteriza se desviaba hacia el oriente hasta tocar el atlántico a la altura del paralelo 38°, latitud aproximada de la actual ciudad de Mar del Plata. Desde este punto al sur toda la costa atlántica hasta el fin del continente en el Cabo de Hornos estaba bajo la jurisdicción de Chile (Vázquez de Acuña; 1991).

Producida la estabilización institucional del país hacia 1830, el gobierno inició una política de activa incorporación de los enormes territorios de la Patagonia y Tierra del Fuego. O'Higgins desde su exilio escribió a Joaquín Prieto, señalándole la importancia de incorporar a la nación el territorio al oriente de los Andes. Luego, instó al gobierno de Manuel Bulnes a hacer efectiva la presencia de Chile en la zona del estrecho de Magallanes. El gobierno chileno envió a Juan Williams Rebolledo al mando de la goleta Ancud, quien tomó posesión solemne del estrecho de Magallanes y de los territorios adyacentes, fundando el fuerte Bulnes para custodiar la soberanía nacional.

En 1847 el gobierno argentino invocó sus derechos sobre la Patagonia. Chile propuso la presentación de los títulos de dominio sobre la zona en cuestión. Argentina eludió el debate ante la imposibilidad de presentar títulos valederos. En 1856 en el marco de un tratado de comercio y navegación se reconoció que los límites entre ambas naciones estaban establecidos por la última posesión al momento de la emancipación. En febrero de 1865 el ministro plenipotenciario de Chile en Buenos Aires, José Victorino Lastarria, propuso infructuosamente al gobierno de Mitre un acuerdo directo o en su defecto un arbitraje para dar solución al problema de las tierras magallánicas. En 1872 Argentina se empeñó en circunscribir el debate a las tierras del estrecho. El canciller chileno, Adolfo Ibáñez, planteó que el debate no sólo se refería a las riberas del estrecho, sino también a las tierras al sur del río Diamante. Sobre esta base propuso la división de la Patagonia en el paralelo 45° y advirtió que de no ser aceptado Chile invocaría el tratado de 1856 y sometería la cuestión a arbitraje. Posteriormente, otro enviado chileno, Diego Barros Arana, también fracasó en las negociaciones. Ante el temor de una guerra el 6 de diciembre de 1878 se firmó un pacto que propuso un tribunal mixto para resolver el problema. Sin embargo, Argentina dilató la ratificación del pacto a la espera del desarrollo del conflicto que Chile sostenía en el norte con Bolivia. Mientras el ejército chileno avanzaba hacia el norte, Argentina iniciaba al mando del coronel Julio Roca una campaña por las tierras patagónicas exterminando indígenas e incorporando este territorio a su país. Chile,

apremiado por sus conflictos en el norte, debió renunciar a la Patagonia y firmar el tratado de límites de 1881.

## 2.11. La última frontera: la colonización de Aysén y Magallanes

A principios del siglo XX el territorio situado al sur del seno de Reloncaví constituía la “última frontera”. Poco se sabía de sus recursos, se le juzgaba con pesimismo y era presa de todo tipo de mitos y leyendas. Sólo en los primeros cincuenta años del siglo XX podemos observar una incorporación creciente de estos territorios al estado nacional. Frente a las regiones del norte, cuyas riquezas llevaron a una colonización más temprana, el sur languidecía y su poblamiento era incierto y efímero. Durante todo el siglo XIX lo único que se logró fue asentar sobre bases firmes la vida en Punta Arenas, que, después de muchas vicisitudes, hacia 1880, encontró su destino económico con la importación de 300 cabezas de ganado lanar desde las islas Malvinas. Progresivamente la ovejería ganó terreno. De esta manera, una región que hasta entonces vivía del comercio de la piel de los animales salvajes y de la fortuna de los lavaderos de oro, encontró una actividad maestra que polarizó todas las energías e hizo, hacia el paralelo 51° sur, lo que había hecho el salitre en el norte y la plata y el cobre el Norte Chico. En 1893, cuando se fundó la Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego, puede decirse que se produjo el vuelco definitivo y surgió la prosperidad y la riqueza en una parte de Chile que malamente podía sobrellevar el gasto que demandaba su administración (Fuenzalida; 1951).

Sin embargo, las praderas y estepas magallánicas eran una parte modesta de los 1.200 kilómetros que mide el territorio que se extiende al sur de Reloncaví. Se trataba de una enorme extensión territorial a la cual prácticamente nunca se le había prestado atención. Fue el presidente José Manuel Balmaceda, en el año 1890, quien, a través del intendente de Chiloé, Jorge Figueroa, inició las primeras inspecciones y exploraciones de algunos sectores de la Patagonia andina. En aquellas expediciones se recorrió algunos sectores del lago Yelcho, se descubrieron algunos lagos, ríos y valles. Los problemas fronterizos con Argentina impulsaron realización de más expediciones para trabajar el tema de los límites. Además de Alejandro Bertrand y Álvaro Donoso en Magallanes y Juan Steffen y Victor Krügger en Aysén, numerosos ingenieros y geógrafos recorrieron la Patagonia occidental reuniendo informaciones, estudiando los problemas concernientes a las demarcaciones de límites y tratando de fijar los rasgos esenciales del relieve y la hidrografía de la región. Junto con estas exploraciones, a fines del siglo XIX, se dictó una ley por la cual se otorgaron concesiones de tierras a condición de instalar colonos, aunque sólo unos pocos colonos lograron establecerse en los territorios de Aysén aprovechando estos beneficios pues las condiciones geográficas no eran del todo favorables para colonos no adaptados a esas condiciones climáticas y vegetales.

Fue la colonización espontánea, independiente de la acción del Estado, la que comenzó a dar los primeros frutos. Muchos chilenos que migraron hacia Argentina por el paso Lonquimay, penetraron nuevamente a territorio chileno a la altura de Aysén. La mayoría de ellos provenía de las provincias de la frontera, desde donde habían partido en los últimos decenios del siglo XIX buscando nuevas tierras y oportunidades. Son estos chilenos, los que desplazándose por la banda oriental de los Andes fueron “empujados” por la presencia estatal Argentina hacia el sur y hacia tierras chilenas. Hacia fines del siglo XIX

muchos de estos emigrantes trataron de asentarse cambiando la vida errante que llevaban. Buscaron acomodarse en la cabecera de los valles, al interior de los límites de Chile. Poco a poco surgieron pueblos o caseríos, uno de los cuales gráficamente y nostálgicamente recibió el nombre de “Chile Chico”. Surgió también Futaleufú, Palena, Lago Verde, Valle Simpson, Lago Buenos Aires, Río Baker, y Río Mayer.

Por otra parte, la organización y la fortuna alcanzada por las sociedades ganaderas magallánicas indujo a algunos capitalistas del centro a fundar explotaciones de categoría semejante en Aysén, formándose así las sociedades ganaderas de Aysén, Río Cisnes, y Río Baker. De los grandes terrenos concesionados destacó la Sociedad Ganadera de Aysén que estructuró un sistema de caminos y asentamientos que perdura con un rol central en la región hasta la actualidad.

Todos estos factores influyeron en el crecimiento de la población de la región. Se calcula que hacia 1920 aproximadamente 1660 personas habitaban los territorios de Aysén y a fines de esa década casi 10.000. En 1928 la administración Ibáñez creó el territorio de Aysén, e intentó generar políticas y leyes para la ocupación de aquellos territorios incrementando la presencia del estado. En esa época se crea la Caja de Colonización. Paulatinamente cambió el sentido original de la ocupación del espacio regional desapareciendo las antiguas grandes concesiones y originándose una ocupación de tierras trabajadas por sus propietarios (Núñez; 1997).

La colonización de Aysén occidental es un poco más tardía. Estas regiones, sin embargo, fueron conocidas, exploradas y explotadas por los habitantes de las islas de Chiloé desde tiempos muy remotos. Ya a comienzos del siglo XIX, los chilotes habían determinado la existencia de alerzales y cipresales. De este modo, aunque no eran pobladores permanentes los chilotes usaban estos territorios como complemento de su economía isleña. Los núcleos chilotes permitieron la ocupación del interior de los valles cordilleranos. Junto con la extracción de alerce y ciprés, algunos colonos comienzan a roturar campos para dedicarlos a la ganadería y a una agricultura de consumo local. Lentamente se consolidaba, entonces, el poblamiento de esta región.

### SÍNTESIS CAPITULAR

No sólo la geografía física del territorio actualmente chileno experimentó cambios radicales a lo largo de medio milenio. Como se ha visto en este capítulo, la geografía económica acompañó los cambios anteriores. En el siglo XIX el país experimentó un salto industrial “periférico”, con focos en Valdivia, en Concepción, y, principalmente en el Norte productor de salitre. La riqueza generada fue considerable, si bien la mentalidad “rentista” del empresariado nacional con escasa proclividad a la reinversión puede rastrearse en su origen en la “encomienda” y también en este período histórico.

De acuerdo a las tesis históricas más aceptadas en este país, el capítulo muestra con claridad un Estado nacional constructor de la Nación, incluyendo la misma colonización europea no hispánica, empujada por el Estado, que logra asentar una cantidad no despreciable de alemanes, franceses, suizos, italianos, yugoeslavos, palestinos, y judíos en el Sur algunos (alemanes, franceses, suizos e italianos), en los extremos norte y sur a otros (yugoeslavos), a lo largo de todo el espectro urbano (palestinos, la mayor comunidad en el mundo fuera de Palestina) y en Temuco y Santiago a los judíos centro europeos. El proceso de mezcla racial, no desprovisto de elementos endogámicos, fue importante para el progreso del país y de ciertas zonas y ciudades en particular.

Las guerras internas y externas, omnipresentes en la historia nacional, definieron las fronteras permanentes, en tanto que los límites territoriales y marítimos y la extrema longitud del territorio empujaron al Estado a mantener permanentemente (hasta el presente) una preocupación especial con los extremos norte y sur del país y con la situación de las fronteras ya que Chile exhibe una de las fronteras más extensas del globo terráqueo.

Todos estos factores acentuaron el carácter de un desarrollo territorial *dependiente de la trayectoria* como se sostendría ahora desde la escuela económica evolucionista.

## **CAPÍTULO III**

# **EL PODER, EL TERRITORIO, Y LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO A LO LARGO DE LA HISTORIA**



Fuente: <http://www.memoriachilena.cl>

## INTRODUCCIÓN CAPITULAR

El propósito de este capítulo es aportar una mirada esencialmente politológica a la conformación del Estado chileno, como se dijo, un proceso pionero en América Latina y que además se convirtió en la fuerza totalmente hegemónica en la construcción de la Nación y de la sociedad chilena. Como lo afirma con ironía el historiador Gabriel Salazar “*hay un solo Estado no más, alabado sea*”; de esa laya es imposible soslayar su génesis, si efectivamente queremos entender el presente.

### 3.1. La anarquía y la lucha por el poder entre federalistas y centralistas

Desde la época colonial, Copiapó y La Serena, habían forjado su propia identidad desde la lejanía al centro de poder que era Santiago. El paulatino dinamismo económico que se había ido generando en su interior por la actividad minera y sus vínculos comerciales con Potosí se habían ganado el reconocimiento y el estatus de villa y ciudad, respectivamente. En el otro extremo y también desde su propia y peculiar lejanía, Concepción mantenía su estatus de punto estratégico clave para la defensa del imperio español en América. Se trataba de un puesto militar fronterizo que dependía directamente del virreinato peruano. Sus jefes militares, protagonistas de la guerra de Arauco, gozaban de reconocido prestigio e influencia.

Con la Independencia, bajo el gobierno de los hermanos Carrera (1812/1814), Coquimbo y Concepción alcanzaron rango de provincias las que junto con Santiago asumirían la responsabilidad de gobernar a la nueva nación. De modo que, Carrera, organizó sus Juntas de Gobierno con delegados que representaban a las tres provincias. Sin embargo, con el advenimiento de O'Higgins al poder esta fórmula de cogobierno interprovincial se descompuso. Su constitución de 1822 terminó con la división provincial y estableció departamentos con autoridades nombradas por el poder ejecutivo. O'Higgins establecía de esta manera el concepto de nación sobre un todo uniforme donde la capital era el centro del poder político y social. Las provincias de Concepción y Coquimbo desconocieron esta constitución, que las despojaba de su condición de igualdad respecto de Santiago. Se incubaba así el largo conflicto que dramatizó la historia chilena durante gran parte del siglo XIX (Illanes; 1993).

El descontento constitucional adquirió en Concepción el carácter de un movimiento revolucionario comandado por su intendente el general Ramón Freire, quien llamó a la formación de una gran Asamblea Provincial de Concepción, que emanaría y encarnaría la soberanía popular de la localidad. Simultáneamente la asamblea de Concepción envió un comunicado al cabildo de Coquimbo instándolo a seguir su ejemplo. El movimiento de las provincias se tradujo también en la puesta en acción de sus fuerzas militares. Por el norte y por el sur avanzaron las tropas hacia Santiago pidiendo la destitución de O'Higgins. La capital se agitó temiendo perder su poder hegemónico ante el alzamiento de las provincias. Se cuestionó la conveniencia de mantener a O'Higgins en el poder quien finalmente debió renunciar. El Congreso constituyente de 1823 nombró a Freire como nuevo director supremo y aprobó la Constitución de 1823. Sin embargo esta carta constitucional defraudó y alentó nuevamente el descontento de las provincias, las cuales retiraron sus diputados por orden de las asambleas provinciales. Según María Angélica Illanes, fue en ese momento que surgió el ideario liberal, encarnado por José Miguel Infante. Bajo su influjo el gobierno aprobó, en enero de 1826 y en calidad de ley provisoria, el plan federal de gobierno y administración de las provincias (Illanes; 1993).

El país se dividió en ocho provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé. En cada una se establecería una asamblea provincial compuesta por los diputados que los ciudadanos de las localidades eligiesen libremente. Estas asambleas tendrían numerosas facultades relativas al gobierno legislativo y administrativo de las provincias, aun cuando se les prohibía establecer aduanas interiores,

habilitar puertos comerciales, entablar negociaciones con países extranjeros, prestar asilo a reos prófugos de otras provincias. El gobierno provincial quedaba excluido entonces de las relaciones mercantiles, las relaciones internacionales y las relaciones penitenciarias que quedaban bajo la acción del Estado nacional.

En 1826, bajo el gobierno de Freire, se llevó a cabo un nuevo Congreso Constituyente, en el cual predominaron las ideas liberales en su corriente federal, lideradas por los representantes de Coquimbo y Concepción. Con fecha 11 de julio de 1826 el Congreso Constituyente aprobó el proyecto de Constitución Federalista, en los siguientes términos: *“la República de Chile se constituye por el sistema federal, cuya constitución se presentará a los pueblos para su aprobación”*. No obstante, este congreso fue dictando una serie de leyes y disposiciones que plantearon de hecho el proyecto de régimen federal. Una de las más importantes fue la ley de elección provincial de intendentes y gobernadores. El Congreso Constituyente, sus leyes y su proyecto de carta política, era una bomba para los intereses de las elites coloniales que tenían a Santiago como el espacio de reproducción y ejercicio del poder. Los intentos federales culminaron con el motín del 24 de enero de 1827 en el cual las fuerzas armadas de Santiago se levantaron en armas contra el congreso. Sucesos posteriores entregaron la presidencia de la república a Francisco Antonio Pinto, de tendencia liberal no federalista, quien procedió a la clausura formal del Congreso Constituyente, desconociendo las reformas federales y derogando especialmente la ley que establecía la elección de intendentes, gobernadores y párrocos.

La Constitución de 1828 concitó el apoyo de amplias mayorías, salvo de los “federalistas puros”, encabezados por Infante, quien se retiró de los debates del Congreso. Esta carta fundamental, redactada por José Joaquín de Mora, estableció *“un sistema de gobierno unitario, en el cual las provincias retuvieran cierta autonomía que les permitiera desenvolverse libremente en todo cuanto dijese relación con su administración interior”*. El alzamiento militar de las fuerzas conservadoras, en unión con la burguesía comercial santiaguina, acaecido en 1829 y su triunfo en la batalla de Lircay, enterró el ideario federalista y la constitución de 1828. El centralismo capitalino salía triunfante del período de anarquía o de organización republicana. Santiago seguiría dominando sin contrapeso la política y la administración de la nación.

### **3.2. El triunfo conservador–centralista en Lircay. Diego Portales y la Constitución de 1833**

Las constituciones y experimentos federales y liberales de organización republicana, como se les ha denominado, eran utópicos, en cuanto, finalmente, aspiraban a alterar rápidamente la realidad histórica sin adecuarse a las condiciones que imponía el poder político, económico y social del país. Más bien respondían a idearios tomados de otros espacios y latitudes, además de la voluntad de los caudillos regionales que aspiraban a descentralizar las instancias de poder. Las dificultades de estos intentos constitucionales fueron aglutinando a los conservadores o pelucones quienes después del triunfo de Lircay, en abril de 1830, se hallaban lo suficientemente fortalecidos como para formular una Constitución adecuada a sus necesidades e intereses (Gazmuri; 1999).

Superada la agitación de las guerras de la independencia, el sector oligárquico santiaguino se mostró partidario de conservar lo esencial de la sociedad chilena colonial. Si bien podía aceptar las nuevas ideas vinculadas al ideario republicano, éstas debían ser



aplicadas a la realidad chilena en forma jerarquizada, autoritaria y conservadora. En este sentido, se aceptaba la modernidad pero sólo en parte. Había desconfianza de las tendencias igualitarias en lo social, el liberalismo político, el laicismo y cualquier idea que significara la destrucción del orden social existente. Este sector fue conocido como los “*pelucones*”, quienes se contraponían a los “*pipiolos*” más propensos a aceptar el ideario de la modernidad, cifrado en las ideas de libertad, igualdad y fraternidad.

El grupo de los pelucones fue dirigido magistralmente por Diego Portales, quien es reconocido como el organizador de la República de Chile. Después de Lircay, tras las sombras del poder, Portales se transformó en el artífice de una estabilidad política forjada con mano de hierro. Autoritario y pragmático su objetivo principal fue implantar el orden a cualquier precio, lo cual significó controlar a las tendencias opositoras y a los caudillos militares. Fue inflexible. Dio de baja a los militares derrotados en Lircay sin detenerse frente a quienes habían prestado grandes servicios a la patria como Freire o Pinto. No vaciló en usar las facultades extraordinarias, limitar la libertad de expresión, expulsar del país a los más rebeldes. De este modo, logró la subordinación del ejército que desde la independencia había provocado innumerables sublevaciones, alzamientos, cuartelazos e inestabilidad. Desde que Portales asumió el ministerio del interior ningún intento subversivo consiguió derribar a un gobierno de Chile. Los movimientos sediciosos se repitieron en las ciudades, incluso después de su muerte y hasta fechas tan tardías como 1851 y 1859, pero todos fueron aplastados por el gobierno (Bravo; 1994).

En todo caso, más allá del indudable capacidad política de Portales, el triunfo de los conservadores se explica también por la sangrienta represión y porque los “*pelucones*” representaban mejor las tendencias profundas y las estructuras geográficas, sociales y culturales tradicionales, heredadas del largo pasado colonial y a las cuales Portales denominó “*el peso de la noche*” (Gazmuri; 1999).

A pesar del poco aprecio de Portales a los textos constitucionales que consideraba inútiles, la Constitución de 1833 instituyó y legalizó un modelo centralista fundado en una red de intendentes, gobernadores y subdelegados nombrados por el presidente de la República y encargados de velar por los intereses del estado en las distintas provincias del país. En consecuencia, el centro de la vida política se radicó en Santiago. En esta ciudad estaban asentados los representantes más importantes de los tres poderes del Estado. En Santiago también residía la mayor parte de la oligarquía agraria dueña de las más grandes propiedades del país.

La Constitución de 1833 establecía un sistema acentuadamente presidencialista en el cual el presidente de la república pasaba a ser prácticamente un monarca sin corona. Era elegido por una oligarquía y tenía gran autoridad. A través de la administración territorial, organizada en torno al nombramiento de los intendentes, el presidente controlaba el aparato electoral hasta el punto que el parlamento le fue siempre incondicional. Cuando volvió al gobierno, en su segundo período, una de las ocupaciones de Portales fue dictar una ley para delimitar las atribuciones y las funciones de las intendencias. Con no menos atención cuidó el ministro la selección de los parlamentarios al perfeccionar y consolidar el poder electoral del presidente de la república. La subordinación total de los intendentes y gobernadores al gobierno central fue uno de los logros del orden establecido por Portales, quien estableció “*una dureza administrativa en que hasta los funcionarios le temían*” señala Villalobos, quien se apoya citando una carta donde el juez de Valparaíso, que instruyó la causa por el

asesinato del Portales, señalaba a Manuel Montt, entre otras cosas: “¿le parece a usted buen presagio este imperio absoluto en el gobernante y esa obediencia ciega en los súbditos, inclusive los intendentes y gobernadores de toda la república?” (Villalobos; 1984). Con la muerte de Portales, el gobierno de Prieto poco a poco relajó los mecanismos de represión, hubo libertad de imprenta, cesaron las persecuciones, se reintegró a los jefes militares dados de baja, se modificó el decreto que permitía los consejos de guerra y el ejecutivo renunció momentáneamente a las facultades extraordinarias. Sin embargo, en su esencia el modelo perduró por varias décadas.

En síntesis, el triunfo pelucón y la implementación de la constitución de 1833 permitió el asentamiento de un sistema republicano, pero basado en una democracia restringida y en un régimen político que privilegiaba la autoridad, el orden y la legalidad emanada desde el poder central como valor social fundamental. Con la Constitución de 1833, entonces, se consolidaron las tendencias que aspiraban al control centralizado de la administración del Estado y de sus instancias territoriales, las regiones y provincias del país. Con ello, en el fondo, no se rompía completamente con el régimen de gobierno y el orden establecido por las reformas administrativas implementadas por los borbones en el siglo XVIII.

### **3.3. “El peso de la noche”, la administración del territorio y la irrupción de los regionalismos**

Un estereotipo más que centenario señala que Chile sería un caso ejemplar en América Latina por la estabilidad de su sistema político y por su capacidad para alcanzar soluciones consensuadas y modernas para resolver sus conflictos (Salazar; 1990). Según Mario Góngora, en Chile “*el Estado es la matriz de la Nación*” por tanto son las instituciones las que han modelado la sociedad y la irracionalidad y violencia política han sido confinadas a los márgenes episódicos de la historia nacional. Alberto Edwards plantea la idea de un Estado configurado gracias al pensamiento de Portales quien habría restaurado la idea de obediencia del sistema colonial cambiando al rey por la ley y las instituciones. Lo específicamente portaliano, a pesar de su escepticismo, habría consistido “*en fundar la religión del ejecutivo omnipotente*” (Góngora; 1984).

Esta visión debe ser matizada para que adquiera pleno sentido, señala Alfredo Joselyn–Holt, pues debe considerarse que en los primeros treinta años del régimen autoritario el país estuvo casi la mitad del tiempo sometido a regímenes de emergencia, lo que hizo que el orden institucional operara en un sentido a lo menos nominal. En este período estallaron al menos dos guerras civiles y el propio ministro del interior Diego Portales fue asesinado. Por ello, finalmente, más que el Estado, habría sido la elite y el orden tradicional o “*el peso de la noche*” la principal fuente de estabilidad política (Joselyn–Holt; 1997).

El hecho es que la imposición del orden emanado desde Santiago fue impuesto a sangre y fuego en el resto del territorio nacional. En este período, el país tuvo varias guerras civiles: una en su origen 1829–1830, dos en su apogeo (1851 y 1859) y una en su declinación (1891). También se involucró en tres guerras externas.

María Angélica Illanes destaca que si bien la constitución de 1833 construyó el modelo centralista sobre la clásica red de intendentes y gobernadores nombrados por el

presidente de la república, las autoridades municipales se elegían por votación directa y mantuvieron amplias prerrogativas en el ámbito de la policía de salubridad, de la educación, profilaxis social y obras públicas. Las municipalidades tenían autonomía para invertir sus caudales, repartir las contribuciones y formar sus propias ordenanzas y petitorios para ser sometidos a la aprobación del presidente de la república. Las autoridades que representaban al ejecutivo en las localidades sólo suspendían las medidas adoptadas por el municipio si aquellas tendían a vulnerar el orden público. Las “asambleas provinciales” de la década de 1820 habían pasado al olvido. Sólo pervivía el municipio, semi amarrado a las decisiones del intendente, gobernador o subdelegado. En este contexto, mientras los objetivos y planes de las elites locales y nacionales coincidieran no se desarrollarían mayores conflictos.

Illanes, explica que, en el caso de Copiapó, el adelanto urbano implicó la creación de una serie de impuestos como el de sereno y alumbrado, de carnes muertas, de agua potable, de mercados de abasto, recovas y tenderos, de carruajes de cargas, en fin, una serie de contribuciones que lentamente causaron fricciones sociales. La idea de autonomía comenzó a sumar adherentes. No obstante, las elites copiapinas, radicadas en el municipio, apoyaron a Montt en las elecciones de 1850. Aún más, cuando ocurren los alzamientos liberales, populares y regionales de la guerra civil de 1851, los señores de Copiapó, aun los que se decían liberales, tomaron la causa del gobierno central, reprimiendo las manifestaciones de rebeldía, especialmente populares, en Copiapó y sus minerales. Los intereses del poder central y local nuevamente coincidían en la mantención del orden establecido. Los problemas se produjeron porque Montt, en respuesta a la guerra civil de 1851, dictó una ley y reglamento muy intervencionista por parte del gobierno central: la ley de organización y atribuciones de la municipalidades de 1854 que restó poder a las instancias locales otorgándole la decisión final de un conflicto al intendente u otro representante del poder central. En este contexto, en el marco de una grave crisis de la minería de Copiapó, y como reacción del poder local ante la decadencia, el descontento general y la represión del poder central, la elite regional tomará la iniciativa armada contra el gobierno central en 1859. En nombre de la reforma constitucional y el respeto de las libertades públicas estallarí la guerra civil comandada por el caudillo Pedro León Gallo quien, junto con los hermanos Guillermo y Manuel Antonio Matta, logró el respaldo de los mineros de Atacama. En la batalla de Los Loros se enfrentó al intendente de Copiapó a quien derrotó, iniciando entonces con su ejército una marcha hacia Santiago. Sin embargo, en la batalla siguiente fue vencido, debiendo huir a Argentina. Finalmente, las nuevas familias y fortunas que emergieron de las actividades mineras del norte chico serían cooptadas a través de matrimonios y otras alianzas por las elites que manejaban el gobierno central, produciéndose entonces una fusión de la aristocracia y la burguesía (Villalobos; 1987), que limitó el despliegue de las fuerzas regionalistas de la nación. No obstante, sobre la semilla esparcida por Gallo, surgió el partido radical, que agrupó a los liberales mas radicalizados, a los grupos sociales vinculados al artesanado, a los mineros y a los anticlericales. Sus propuestas fundamentales se dieron en torno a una reforma constitucional, educación estatal, descentralización administrativa y libertad absoluta de sufragio.

En el caso de Concepción, las guerras civiles de 1851 y 1859 también tuvieron un componente regionalista, de oposición al poder central que ejercía la capital. Lo más preocupante para las fuerzas capitalinas fue que el levantamiento en Concepción contaba

con el apoyo del ejército de la Frontera. Al frente de él se puso en 1851 el general José María de la Cruz. No obstante, el triunfo en la batalla de Loncomilla del ex presidente, el general Manuel Bulnes, restableció el régimen constitucional y la continuidad del orden institucional.

### 3.4. Breve exposición sobre la conformación del Estado: mitos y realidades

Como ya fuera señalado, los casos de México (incluyendo Guatemala) y Perú representan, al contrario de la creencia popular, los casos excepcionales en relación a la Conquista española de América. Son en realidad los únicos casos en que el empleo del término conquista resulta verdaderamente legítimo, puesto que allí existían verdaderas naciones con gobiernos perfectamente estructurados y por ello es que su territorio se conquista (“*Conquistar: adquirir o ganar a fuerza de armas un Estado, una plaza, ciudad, provincia o reino*”, Diccionario RAE; 1970). En Chile en cambio no existía ni Nación ni Estado y por tanto resultaría más correcto referirse a la ocupación española y como no se había tomado Estado pre existente alguno, la primera tarea jurídica/administrativa de los ocupantes fue establecer un aparato administrativo desconcentrado (con respecto a Sevilla y a Lima) para dar paso, a partir de 1818, ya por parte de los chilenos, a la creación de un Estado independiente.

Estado que se inscribe en el marco de una sociedad particularmente autoritaria, violenta, clasista y racista; y, a la vez, más ordenada y eficaz que las del resto de la América española. Y, por otro lado, con una extraordinaria capacidad de mitologizar la propia realidad y socializar exitosamente sus construcciones míticas, quizás si ayudada por la extrema lejanía del resto del mundo.

Acá se toma partido decididamente por la clásica tesis de Mario Góngora (1986), el historiador que logró colocar la idea de ser el Estado el creador de la Nación y de la sociedad chilena, en la historiografía aceptada. Hay que observar la profunda diferencia entre la situación histórica de buena parte de los países europeos y de España en particular, en relación a América Latina en los respectivos procesos de creación del Estado, un proceso *de abajo hacia arriba* en Europa y *de arriba hacia abajo* en el caso de América Latina. Como es obvio, las consecuencias sobre la estructura social de los procesos de toma de decisiones serán definitorias del centralismo latinoamericano.

La primera frase del texto de Góngora reza: “*La imagen fundamental y primera que de Chile se tiene, es que constituye, dentro del Imperio Español en las Indias, una frontera de guerra, una tierra de guerra*” (Góngora; 1986:63).

Mezcla de realidad y mito, desde mediados del siglo XVI hasta fines del XIX, la sociedad chilena se fue construyendo en una situación de guerra prácticamente permanente por más de tres siglos. ¿Qué de raro tiene entonces que el modelo de organización del Estado y a partir de él, de la sociedad, sea un modelo de profunda centralización?

Sostiene Góngora que: “*La nacionalidad chilena ha sido formada por un Estado que ha antecedido a ella, a semejanza, en esto, de la Argentina; y a diferencia de México y del Perú, donde grandes culturas autóctonas prefiguraron los Virreinos y las Repúblicas. Durante la Colonia se desarrolla un sentimiento nacional criollo, un “amor a la patria” en su sentido de tierra natal...A partir de las guerras de la Independencia, y luego de las*

*sucesivas guerras victoriosas del siglo XIX, se ha ido constituyendo un sentimiento y una conciencia propiamente “nacionales”, la “chilenidad”. Evidentemente que, junto a los acontecimientos bélicos, la nacionalidad se ha ido formando por otros medios puestos por el Estado: los símbolos patrióticos (bandera, Canción Nacional, fiestas nacionales, etc.), la unidad administrativa, la educación de la juventud, todas las instituciones. Pero son las guerras defensivas u ofensivas las que a mi juicio han constituido el motor principal. Chile ha sido, pues, primero un Estado que sucede, por unos acontecimientos azarosos, a la unidad administrativa española, la Gobernación, y ha provocado, a lo largo del siglo XIX, el salto cualitativo del regionalismo a la conciencia nacional” (Góngora; 1986: 71–73), (sublineado de este autor).*

En otras páginas fuertemente críticas a la postura ideológica del Gobierno Militar del período 1973–1989, Góngora agrega: *“La idea cardinal del Chile republicano es, históricamente considerado, que es el Estado el que ido configurando y afirmando la nacionalidad chilena a través de los siglos XIX y XX; y que la finalidad del Estado es el bien común en todas sus dimensiones: defensa nacional, justicia, educación, salud, fomento de la economía, protección de las actividades culturales, etc. Únicamente se detiene la competencia del Estado ante el núcleo interno del sacerdocio eclesiástico, ante el cual incluso el regalismo, tan fuerte en el siglo XIX, siempre se detuvo. Ahora, en cambio, se expande la tendencia a la privatización y la convicción de que la “libertad económica” es la base de la libertad política y finalmente de toda libertad se enuncia por representantes del equipo económico, sin tomar el peso a la semejanza de este postulado a los de un marxismo primario” (Góngora; 1986: 296–297).*

Por su parte, el historiador Gabriel Salazar (2005), en una obra reciente, analiza lo que denomina como “la democracia de los pueblos” y el “militarismo ciudadano” en contraposición con el “golpismo oligárquico”, como la matriz en la cual se inserta la conformación del Estado chileno, tanto política, como social y espacialmente (primacía paulatina de Santiago). De paso, devela algunos de los mitos acuñados como parte de la cultura nacional.

Salazar, tan desmitificador de Diego Portales como Sergio Villalobos, hace del famoso Ministro el creador del orden en sí o del Estado en forma, un verdadero dogma histórico que se extiende desde 1830 hasta el presente y cuyos arquitectos esporádicos son, aparte del propio Portales, Arturo Alessandri Palma, Carlos Ibáñez del Campo, y Augusto Pinochet, todos con excepción del primero, Jefes de Estado en el siglo XX. Esta permanente presencia del “orden portaliano” en el Estado lleva a Salazar a proclamar un virtual artículo de fe: *“En Chile ha habido y hay un solo Estado y un solo fundador no más. Alabado sea”*. Y agrega el mismo autor: *“Se desprende de lo anterior que en Chile, al ser celebrada y mitificada la estabilidad y recurrencia del ^orden^ establecido por los estadistas Portales, Alessandri, Ibáñez y Pinochet, y al heroificarse a sus restauradores, no se ha hecho otra cosa que exaltar como valores patrióticos el autoritarismo, la arbitrariedad gubernamental y la represión a los derechos cívicos y humanos de los chilenos, y condenar al olvido y a la negación fáctica los valores propios de la sociedad civil, la ciudadanía y la humanización”*

¿Sería posible, siquiera, imaginar un contexto más favorable al centralismo?

El proceso de fundación y destrucción de ciudades contribuyó también a dar forma al centralismo del país, aunque de inicio no fuese así. De las diez ciudades fundadas por lo españoles en la segunda mitad del siglo XVI, siete se establecieron en lo que se considera el sur del país: Concepción, Angol, Cañete, Imperial, Villarrica, Osorno, y Valdivia. Según Salazar (op.cit.) tal concentración de pueblos se origina en que en esas zonas las fuerzas productivas eran más abundantes y de mayor potencial que más al norte, y también a las facilidades de comunicación con las pampas argentinas (por tierra) y hacia Perú (por mar). Entre 1554 y 1598 este sistema urbano sureño experimentó un fuerte crecimiento, no sólo productivo y comercial, sino también cívico e institucional que hubiese puesto en peligro la hegemonía de Santiago. Pero la gigantesca insurrección indígena de 1598 y el desastre militar de Curalaba produjeron la destrucción de estas siete ciudades.

El otro esfuerzo importante de fundación de ciudades se asentó principalmente en el valle del Aconcagua, con magníficas tierras, yacimientos auríferos y expeditas comunicaciones. Los esteros auríferos de Marga Marga, Casablanca, Placilla, Quilpue, Limache, Lliu Lliu y los ejes agrícolas de San Felipe, La Cruz, Quillota, y La Ligua, aseguraban a esta zona la posibilidad cierta de alcanzar autonomía productiva. No obstante la consolidación del eje Santiago/Valparaíso frenó tal posibilidad a favor de la capital.

El complejo colonial en torno a La Serena, en el Norte Chico, alcanzó un significativo desarrollo autónomo desde fines del siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII, sobre la base de las actividades mineras, agropecuarias y manufactureras. La sobre especialización minera y los conflictos políticos derivados de su confrontación con el poder de Santiago debilitaron la consolidación de una autonomía regional y se resolvieron a favor de la capital.

Las ciudades del centro sur del país, Curicó, Talca, Maule, Constitución, encajadas entre la frontera guerrera del Bío Bío y el autoritarismo santiaguino, no lograron consolidarse como alternativas de desarrollo frente a Santiago, que de haber prosperado las siete ciudades del sur, con seguridad habría perdido relevancia frente a ellas y habría carecido de la fuerza necesaria para capturar la economía del valle del Aconcagua e interferir en la economía del Norte Chico.

Es evidente que la ventaja comparativa de Santiago sobre el resto de las ciudades radicó en buena medida en el poder administrativo que se requería para hacer funcionar el centro de acopio, el eje redistributivo, la aduana seca y la hacienda pública de la nación. Como lo anota Salazar, no sólo la Gobernación, la Real Audiencia y el Cabildo, jugaron un papel en la consolidación del poder de Santiago, sino también los cargos de Superintendente de Aduanas, de la Casa de Monedas, del Síndico del Consulado, de los fiscales supervisores de la Contaduría Mayor y el Tesoro Real, aparte del Capitán General. Las reformas borbónicas que introdujeron estos últimos cargos, vinieron a fortalecer la posición hegemónica de Santiago y su primacía urbana.

No hay país cuya historia no esté basada, parcialmente al menos, en mitos y leyendas. Necesariamente es así si se entiende que un papel de la historia es, paradójicamente, construir el futuro, la historia por venir, ayudando al surgimiento de sentimientos de adhesión a personas, a hechos, a lugares, al pasado, en otras palabras, ayudando al surgimiento de la nacionalidad y del amor patrio. Quizás si pudiese decirse que

el peso relativo de los mitos en la historia de Chile llega más allá de lo observable en otras latitudes.

Un primer mito tiene que ver con mitificación de las personas que han jugado papeles históricos.

Gabriel Salazar anota que: “*el principal héroe de lo que él mismo denomina como el tiempo–madre de la patria, es decir, el inicio, Bernardo O’Higgins, es visto sólo como militar heroico y no como gobernante civil; como el primer Director Supremo de la República, y no como el dictador que actuó bajo el mando estratégico de una sociedad secreta (la Logia Lautarina); como el general victorioso que dio la independencia a la patria, y no como el lugarteniente de los generales Carrera y San Martín, donde su más recordada acción bélica fue la derrota de Rancagua; como el primer líder republicano del país, y no como el jefe sobre el cual flota la sombra de los primeros asesinatos políticos perpetrados en Chile (los hermanos José Miguel y Luis Carrera y Manuel Rodríguez). ¿Cuáles fueron los valores cívicos de verdad asociados a su actuación pública? Se afirma que, en última instancia era un republicano convencido. Sin embargo debe recordarse que se asoció en la Logia con personeros que abogaban por instalar en América un régimen monárquico, y él mismo nunca creyó en la soberanía popular. Si el general O’Higgins ha sido el “padre” militar de la independencia, el comerciante Diego Portales ha sido el “padre” civil del Estado nacional, de quien se ha aplaudido sólo lo que escribió a un amigo en sus cartas privadas: unas apoteósicas líneas en las que dice que él creía en el “orden” pero no en la “ley”, y en el garrotazo a los opositores pero no en la soberanía popular*”, (Salazar; 2005: 22–23).

La interpretación predominante del período 1810–1837 ¿es una interpretación validada y teóricamente consolidada, o fue y es sólo una oportunista construcción ideológica tendiente a justificar, tras la máscara encubridora de “la patria”, la imposición abusiva de los intereses y conveniencia de un grupo particular de chilenos a toda la nación? Los intereses mercantiles, por supuesto, tan bien representados por Portales. La lógica del poder de tales intereses ha llevado siempre a *crear sistemas complejos de dominación a partir de un centro único de poder*, perfectamente localizado, además, en el territorio.

Esta mitificación de las personas, centrada en el caso en comento, en dos de los efectivamente *fundadores del Estado*, se extenderá posteriormente a figuras militares y navales, el principal de los cuales es el Capitán de Fragata Arturo Prat, héroe del Combate Naval de Iquique en 1879 y en torno a cuya figura se ha creado un verdadero culto casi religioso, y, entre otros, a los generales Manuel Bulnes y Manuel Baquedano, figuras centrales y triunfadoras en las guerras contra Perú y Bolivia en 1839 y 1879. La construcción de mitos personales abultará y presentará de una manera retocada a los presidentes José Manuel Balmaceda, Arturo Alessandri y, por supuesto, Salvador Allende, quien con Balmaceda comparte el haber creado su propia escenografía trágica mediante el suicidio.

La cultura popular más que la oficial construirá otros mitos en torno a las figuras disidentes (y por ello asesinadas) de Manuel Rodríguez, José Miguel, Juan José, y Luis Carrera y lejos, muy lejos, los dos caciques (toquis) araucanos más importantes, Lautaro y Caupolicán. Incluso Pablo Neruda no será ajeno a esta construcción mítica.

¿Qué tiene que ver todo esto con uno de los temas de esta tesis, la dupla centralización/descentralización? En Chile el Poder Ejecutivo se ha personalizado en extremo (el así llamado *presidencialismo cesarista*) y parece casi obvio que ello juega a favor de un modelo de Estado muy centralizado; “*L’Etat c’est moi*” no es, para los chilenos, una lejana expresión de Luis XIV, es una expresión subliminal cotidiana.

Un segundo mito es el referido a la creencia de una “república democrática” desde siempre y por siempre, salvo claro está, el interregno militar 1973/1989, de reciente memoria.

De la Constitución impuesta en 1833 surgió un régimen virtualmente monárquico con ropaje engañosamente republicano (Portales; 2004:40). Este mismo autor cita a tres importantes historiadores que comentan: “*la nueva Constitución consagró las bases de un gobierno verdaderamente monárquico*” (Amunátegui, citado por Portales), “*el Presidente era un verdadero monarca con título republicano*” (Donoso, citado por Portales), “[las facultades presidenciales] *decían poco de república democrática y hablaban más de monarquía electiva*” (Eyzaguirre, citado por Portales).

Bajo el régimen de la Constitución de 1833, el Presidente de la República era un verdadero autócrata que designaba a los ministros, intendentes, gobernadores, diplomáticos, empleados de la administración pública, jueces, parlamentarios (a través del control absoluto del proceso electoral), y luego de cinco años, a su sucesor por medio de “elecciones” férreamente controladas. Además, su aprobación era necesaria para el nombramiento de obispos y altos dignatarios de la Iglesia y para la creación de nuevas diócesis. Gozaba también de inmunidad total durante su mandato y podía obtener del Congreso facultades extraordinarias para suspender derechos y garantías constitucionales.<sup>92</sup>

Incluso, en 1854 se aprobó una ley de municipalidades que hacía del gobernador provincial (nombrado por el Presidente) presidente del municipio, con derecho a voz y voto. “*Dueño el Gobierno de las Municipalidades, que nombraban las juntas calificadoras de los ciudadanos electores y las juntas receptoras de sufragios; dueño de las policías...era el Gobierno el que nombraba y no el país el que elegía a sus representantes*” señala Abdón Cifuentes.<sup>93</sup>

### 3.5. Reseña histórica constitucional de Chile

Constitucionalismo es el proceso a través del cual se organiza el Estado, determina las atribuciones del Gobierno y garantiza los derechos individuales. En Chile, este proceso se ha venido produciendo desde 1812 y se ha desarrollado en forma diferente al resto de los países sudamericanos, ya que fue un camino distinto al caudillismo existente en otros países, los cuales han llegado a tener hasta quince cartas fundamentales.

Chile vivió un período de anarquía, donde se sucedieron ensayos constitucionales tratando de imitar modelos extranjeros, pero dicho período fue breve. Posteriormente se redacta la Constitución de 1833, que se mantuvo prácticamente durante un siglo.

Los hitos principales de la construcción constitucional han sido:

<sup>92</sup> Actualmente, ya en el siglo XXI, las atribuciones del Presidente no son radicalmente diferentes, salvo la eliminación de aquellas derivadas de la separación de la Iglesia del Estado.

<sup>93</sup> Cifuentes Abdón, 1936, Memorias, Editorial Nascimento, Santiago de Chile.



Reglamento Constitucional 1812: promulgado para encausar el gobierno de don José Miguel Carrera, se elabora con intervención importante del Cónsul norteamericano Robert Poinsett.

Contiene un preámbulo y 27 artículos y explica las circunstancias en que "los pueblos recurrieron a la facultad de regirse por sí o por sus representantes". Los puntos más relevantes de este reglamento, entre otros, son : "la religión católica, apostólica es y será siempre la de Chile"; Gobernará la Junta Superior Gubernativa" ; "si los gobernantes diesen un paso contra la voluntad declarada en la Constitución, volverá el poder a manos del pueblo". En materia de garantías, están casi todos los preceptos relativos a la libertad personal, de imprenta, igualdad de derechos en favor de todo habitante. Este reglamento tuvo una vida corta, fue derogado en octubre de 1813.

Constitución de 1818: su ideólogo fue O'Higgins. Contaba con 22 artículos y fue redactada por una comisión encabezada por O'Higgins. Estipulaba en sus puntos más importantes: la libertad e igualdad civil; seguridad individual; honra y hacienda; nadie puede ser castigado o desterrado, sin ser antes oído y legalmente reconocido de algún delito contra la sociedad; las casas y documentos de cada individuo son privados; libertad de los hijos de esclavos; todo individuo debe completa sumisión a la Constitución, a sus estatutos y leyes; el cargo de Director Supremo será vitalicio, el que recaía en la figura de O'Higgins; el Senado estará formado por cinco miembros nombrados por dicho Director Supremo, en quien reside el Poder Ejecutivo; la religión oficial será la católica, apostólica y romana, única y exclusiva del Estado de Chile; divide al país en tres provincias: Santiago, Concepción y Coquimbo. Esta Constitución rige durante la mayor parte de la administración de O'Higgins, cuya dictadura no tiene otro contrapeso que la resistencia que se asila en el Senado, ya que sus miembros, aunque designados por el Director Supremo, supieron mantener alto grado de independencia frente a él, a menudo con indiscutible eficacia.

Constitución de 1822: Redactada durante el gobierno de O'Higgins fue obra de su Ministro José Antonio Rodríguez Aldea. Acordó que el Poder Ejecutivo recaía en el Director Supremo durante seis años y con la posibilidad de ser reelegido por otros cuatro años más. El Poder Legislativo reside en el Congreso, compuesto de dos Cámaras, lo que ocurre por primera vez en la historia constitucional chilena. La Constitución de 1822, en el aspecto doctrinario, expresa que la nación chilena es la unión de todos los chilenos y en ella reside la soberanía; la religión del Estado es la católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquier otra; la organización institucional se sintetiza en la afirmación de que "el gobierno de Chile será siempre representativo, compuesto de tres poderes independientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial". La Constitución de 1822 se convierte en un nuevo factor, que hace a O'Higgins insoportable como gobernante, para la mayoría de la clase dirigente, siempre poderosa aunque, entonces, reducidísima en número. O'Higgins abdica en enero de 1823.

Constitución de 1823: Obra de Juan Egaña, exhibe la huella del vacilante pensamiento político de su autor. Se observa, en efecto, una vez más, la confusión entre los órdenes políticos, moral y religiosos. Sus principales artículos tratan de establecer un Estado chileno unitario e independiente; fija los límites del país; abolición definitiva de la esclavitud; determina las funciones de los tres poderes del Estado; tendrán derecho a sufragio los varones mayores de 21 años si eran casados y mayores de 25 si eran solteros; la

religión del Estado es la católica, apostólica y romana. La Constitución de 1823 consta de 277 artículos, la más extensa de las constituciones que ha regido en Chile, la más minuciosa y una de las menos sistemáticas. Se hizo impracticable por la mezcla de elementos políticos, religiosos y morales.

Constitución Federal de 1826: En julio de 1826 se reunió un congreso llamado a redactar una nueva carta fundamental. Mientras se hacía, durante ese mismo mes se aprobaba un proyecto de ley que constituía la República de Chile por el sistema federal, a cuya promulgación siguieron otras leyes orientadas a preparar la organización posterior en federalismo y fundadas en las bases del proyecto de 1825, implantaban la elección popular de gobernadores, municipalidades y hasta de los párrocos. Mientras tanto, el Congreso, al preparar el proyecto de nueva constitución, llegó al problema central de precisar el sistema del Estado; no se adoptó decisión alguna, y en mayo de 1827 suspendió sus sesiones y decidió consultar directamente a las provincias. Las respuestas de éstas tardaron en llegar o no llegaron, debido al rechazo al federalismo. Y ese mismo año el Congreso tuvo que dejar sin efecto los pasos dados hacia su instauración.

Constitución de 1828: Es obra del Congreso elegido en enero de ese año, y el proyecto estudiado por la comisión designada dentro de su seno. Fue revisado por el literato español, de tendencia afrancesada, don José Joaquín de Mora. En la Constitución se precisa el concepto de nación, territorio y la división del país en ocho provincias; confirma la abolición de la esclavitud; considera al presidente y vicepresidente elegidos por los electores de las provincias, quienes en caso de no haber mayoría, elegirían entre los que obtuvieran mayorías respectivas. Este artículo ocasionó el inicio de la revolución de 1829. A pesar de ser una de las constituciones mejor hecha y hermosamente escrita, fue impracticable, debido a que era muy avanzada para la realidad chilena de la época.

Constitución de 1833: Obra de don Mariano Egaña. En líneas generales de ella, limita el territorio ; reconoce el principio de soberanía nacional ; califica al gobierno como popular representativo y a la República, una e indivisible; proclama como religión a la católica, apostólica y romana ; el poder legislativo reside en el Congreso, formado por dos cámaras : Diputados y Senadores ; el presidente de la república es elegido en votación indirecta por cinco años y reelegible para el período siguiente, administra el Estado y es el jefe supremo de la Nación. Las normas relativas a la administración de justicia son breves y su precisión en diversos aspectos se confía al legislador. El impulso restaurador de Portales encontró cauce apropiado en esta Constitución, la cual permaneció casi por cien años, período durante el cual tuvo importantísimas reformas y modificaciones.

Constitución de 1925: El presidente Arturo Alessandri Palma insistió mucho en las reformas que había que hacer a la Constitución y así, encarga a José Maza su redacción. Entre los aspectos fundamentales de la nueva Constitución destacan: relaciones de la Iglesia y el Estado (separación de poderes) ; garantías constitucionales ; organización institucional ; división política y administrativa en veinticinco provincias; sistema de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; nuevas autoridades constitucionales; órganos nuevos no implementados, como las Asambleas Provinciales. Entre los aspectos más destacados de ésta Constitución está la separación definitiva de la Iglesia y el Estado; la imposibilidad de disolver el Congreso por parte del presidente de la República ; fijó un nuevo régimen representativo, de carácter presidencial y con una separación estricta de poderes; el presidente tiene las funciones de jefe de Estado y gobierno, nombrando y removiendo a los

ministros ; un Congreso bicameral con función colegisladora; la forma de gobierno territorial unitaria y se estableció una cierta posibilidad de descentralización. Entre 1932 y 1973, bajo ésta Constitución se perfeccionó el sistema político, posibilitando el acceso a los procesos electorales de los sectores medios y populares y de las mujeres, llegando a ser Chile, una de las democracias más estables de América.

Dicho régimen fue interrumpido por el Golpe Militar del 11 de septiembre de 1973.

La Constitución de 1980. La génesis de la Constitución de 1980 se encuentra en el trabajo de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, la cual fue designada por la Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente. Dicha Comisión, de la exclusiva confianza de la Junta de Gobierno, estuvo integrada por siete miembros, presidida por Enrique Ortúzar Escobar.

El resultado del trabajo, se plasmó en un Anteproyecto, el cual fue entregado en 1978 para su revisión. Este Anteproyecto constitucional fue revisado primero por el Consejo de Estado, presidido por el ex-Presidente Alessandri Rodríguez, quien entregó su informe en Julio de 1980. Luego, una segunda revisión por la Junta de Gobierno, encabezada por el General Augusto Pinochet, permitió en definitiva la aprobación de un texto de 120 artículos permanentes y 29 transitorios, el cual más tarde fue sometido a plebiscito, el 11 de Septiembre de 1980, encontrándose el país en Estado de Sitio.

La Constitución aprobada en el plebiscito, fue promulgada con fecha 21 de Octubre de 1980, publicándose el día 24 en el Diario Oficial. Sin embargo sólo entraría en vigencia seis meses después de su aprobación plebiscitaria, vale decir, el 11 de Marzo de 1981.

El triunfo de la oposición (a la dictadura) en el plebiscito convocado por el Gobierno Militar abrió espacio para una modificación parcial, en 1989, a la Constitución de 1980, la que experimentó, en democracia, otras modificaciones específicas en los años 1991, 1994, 1996, 1997 y 1999. La reforma constitucional última, del año 2005, devolvió en plenitud, o casi, la naturaleza democrática que ella debe tener, al eliminar casi todos los enclaves autoritarios, tales como los senadores designados, la tución de las FF.AA. sobre el orden constitucional, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las tres ramas de las FF.AA. y de Carabineros de Chile. Redujo además, el mandato presidencial a cuatro años.

Para los efectos del tema aquí tratado, la reforma eliminó el numeral 13 del artículo sobre la composición del Senado, abriendo la puerta a la modificación de la estructura regional del país. Mantiene intacto el artículo 3º: *“El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”*. El artículo 110º establece que: *“Para el gobierno y administración del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”*.

Otros mitos de la cultura chilena tienen menos relación con el tema que nos ocupa y por tanto no serán analizados, sólo citados cuando sea oportuno, por ejemplo el mito en torno a la ¿pacificación? de la Araucanía o el mito en torno al pensamiento nacionalista e industrializante del Presidente Balmaceda, a fines del 1800.<sup>94</sup> Sin duda y como lo han

<sup>94</sup> Como no podría ser de otra manera, se han construido además mitos meramente populares en torno a cuestiones como la “belleza de la mujer chilena”, los concursos internacionales ganados por la Canción

señalado destacados especialistas (Godoy; 1988), el sistema educacional chileno, cuya matriz fue gestada en la primera mitad del siglo XIX contribuyó de manera decisiva a asentar el centralismo—ahora cultural—en la sociedad nacional, al proveer un marco educacional absolutamente homogéneo de norte a sur, con absoluta prescindencia de la enorme variedad del territorio. A ello contribuyó también una equivocada concepción “modernizadora” decimonónica que hizo de la democracia un objetivo importante (e incuestionable sin duda), pero que asimiló el ideal democrático a la igualdad a ultranza, tanto *a fortiori* como *a posteriori* (a diferencia del mundo anglo sajón) y que puso al servicio de este logro—la igualdad—el instrumento más eficiente que era posible concebir, la homogeneización social vehiculizada por un poderoso Estado nacional centralizado. La anécdota, verdadera o no, de aquel ministro de Educación que sostenía una reunión en París con su colega francés, el que en un momento sacó su reloj de bolsillo y le dijo: “*son las 11:00 AM, en este momento todos los niños de Francia están leyendo el Discurso del Método*”, refleja bien el triunfo del racionalismo cartesiano en el que se apoya todo sistema educacional estandarizado. De todos modos, como lo dice el historiador Sergio Villalobos (1988): “*...hay que proseguir el estudio del asunto y repensar las posibilidades reales de un regionalismo. Para ser sinceros, nos parece que éste siempre será limitado*”.

#### SÍNTESIS CAPITULAR

**El Capítulo recién terminado, en sus acápite 3.1, 3.2, 3.3, y 3.4, ha mostrado elementos histórico–conceptuales que se ubican en el trasfondo de la configuración del Estado chileno. Sobre todo, el acápite 3.4 ha destacado la combinación de realidades y mitos que se manifestó en este proceso, mitos, dígame de paso, perfectamente vigentes. Esto no envuelve necesariamente una crítica ya que toda construcción social incorpora en proporciones variables realidades y mitos, pero en el caso chileno estos últimos han sido particularmente importantes y sólidamente incrustados en la cultura nacional. Nada de ello es ajeno a la situación actual del pacto Estado/Sociedad, expresado en parte importante por la *desconcentración* (no la descentralización) que prevalece en el país. Un par de líneas para mostrar la síntesis del desarrollo constitucional contribuyen a entender mejor la estructura actual.**

---

Nacional y por la bandera nacional, el carácter nacional (“somos los ingleses de América del Sur”), la superioridad sobre los vecinos (excepción hecha, claro está, de Argentina) y así por delante.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PODER, EL TERRITORIO Y LA DESCENTRALIZACIÓN: DESDE SUS ALBORES AL ESTADO ACTUAL**

## INTRODUCCIÓN CAPITULAR

Este breve capítulo se adentra en el lapso más contemporáneo de la política territorial de Chile. En rigor el capítulo debiera comenzar con el gobierno del Presidente Frei Montalva (1964/1970) verdadero iniciador de la regionalización, de la descentralización y de las políticas territoriales; no obstante la labor de este gobierno ya fue reseñada en el Capítulo I y algunas consideraciones adicionales serán presentadas más adelante.

Un trabajo científico supone indiscutiblemente la objetividad propia de la ciencia. A la luz de tal predicamento la mayor parte de este capítulo se dedica a examinar la obra del Gobierno Militar en este campo. No hay duda alguna que la planificación regional escapó a la desarticulación de la planificación macro y sectorial hecha por los militares, todavía creyentes del carácter propio de los regímenes comunistas atribuido ingenuamente a la planificación. Como se afirmará, la supervivencia de la planificación regional formal se afirmó en el hecho cultural de ser el territorio a la cultura militar lo que el mercado es a la cultura económica: el espacio natural de acción profesional; por supuesto, no podrían ser omitidos los gobiernos democráticos asentados a partir de 1989 que avanzaron el legado militar al establecer la LOCGAR (Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional) y al inscribir el desarrollo de las regiones en un confuso marco subsidiario.

### 4.1. Desde la Independencia al Gobierno Militar

A pesar del férreo centralismo impuesto tanto por el gobierno español a través de la Gobernación y posteriormente por el Estado chileno, la descentralización se ha hecho esporádicamente presente en el arreglo institucional del país, presencia sin embargo que no logra consolidarse sino hasta la dictadura militar en 1974. Como ya se comentó, en este último caso se trató, más allá de la formalidad, de una tarea imposible dada la contradicción lógica entre una descentralización política y la naturaleza misma de un régimen dictatorial.

En 1826, en 1891, en 1925 y desde 1974, con inserciones constitucionales en 1980, 1989 y 2005, la descentralización, la “*tan simpática aspiración*”, como la calificase el constitucionalista Jorge Huneeus en su obra La Constitución ante el Congreso, referida a la Constitución de 1833 y al régimen municipal,<sup>95</sup> muestra entradas y salidas esporádicas en el discurso político chileno, si bien parece que ahora llegó para quedarse.

La Comisión Constitucional del Congreso de 1826 hizo entrega de un “Proyecto de Constitución Federal para el Estado de Chile”, transformado en la Constitución de 1826, de

<sup>95</sup> Cita de Luz Bulnes en La regionalización, 1988:4, Editorial Jurídica de Chile/Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

efímera vida. Los principales artículos de interés para el tema que nos ocupa eran los siguientes: 1) que el territorio de la Nación se dividía en ocho provincias (Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia, y Chiloé); 2) que la Nación chilena constituye su gobierno por la forma republicana representativa federal; 3) que el Poder Legislativo constará de dos cámaras: una de representantes y otra de senadores; 4) que el Senado se compondrá de dieciséis senadores, electos por cada Asamblea Provincial a razón de dos por provincia; 5) que el Poder Ejecutivo cumplirá sus funciones más importantes con acuerdo del Senado y de un Consejo de Gobierno (compuesto por un senador por cada provincia); 6) que cada provincia tendrá un poder legislativo (Asamblea Provincial), uno ejecutivo y uno judicial propios, cuya elección y organización estará determinada por sus constituciones respectivas, las que deberían concordar con la Constitución General; 7) que la legislación provincial no puede establecer derechos y contribuciones sobre comercio exterior, ni trabar relaciones diplomáticas por cuenta propia, ni firmar tratados con otras provincias, ni tener fuerzas militares sin el consentimiento y acuerdo del Congreso General.

En 1891 se promulga la Ley de la Comuna Autónoma, importante intento de “copiar” la estructura norteamericana de los *counties*, pero sin mayor impacto en Chile. No la discutiremos acá porque, más allá de un incidente histórico, no tuvo mayor importancia y porque además, lo municipal escapa un tanto al tema de esta Tesis.

Casi cien años durará la Constitución de 1833, la que dará paso, en 1925 a otra Carta Magna que establece a firme el régimen presidencial y que crea las Asambleas Provinciales e introduce el “mandato” de la descentralización administrativa pero, teniendo a la vista la opinión ya citada del Rey Don Juan II en 1422 (*la ley se acata, pero no se cumple*).

El artículo #94 estableció que la administración de cada provincia reside en el Intendente, quien estará asesorado, en la forma que determine la ley, por una Asamblea Provincial, de la cual será Presidente. El artículo # 95 indica que cada Asamblea Provincial *estará compuesta por Representantes designados por las Municipalidades de la provincia*. Estos cargos son concejiles y su duración será tres años y las Municipalidades designarán el número de Representantes que les fije la ley.

Las Asambleas Provinciales funcionarán en la capital de la respectiva provincia<sup>96</sup> y, finalmente el artículo # 107 señala: *“Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales y comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior. Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de zonas que fijen las leyes”*.

La descentralización administrativa se pretendió alcanzar a través de la creación de las Asambleas Provinciales, pero dado el temor de los constituyentes ante todo lo que significara un debilitamiento del poder central, se remitieron a la ley para los efectos de establecer su organización y atribuciones. Esta ley, sin embargo, nunca se dictó.

---

<sup>96</sup> Una de las razones para el fracaso de las Asambleas fue la carencia de edificios para su funcionamiento en muchas ciudades capitales de provincia.

El más importante de los constitucionalistas contemporáneos, don Alejandro Silva Bascuñán anota al respecto: *“No se ha producido así la descentralización en el orden territorial que suponía autonomía más pronunciada, conducente a la adaptación de las normas jurídicas a las exigencias locales, a la consideración de las aspiraciones de los administrados a través de cuerpos de consulta, a la apreciación de las opiniones de éstos, incluso en cuanto, por ejemplo, a la competencia y calidades técnicas de las personas que, dentro de la jurisdicción respectiva, han de disponer y realizar los servicios de la comunidad”* (Silva; 1963, tomo III, 297).

Como se mostró anteriormente, el gobierno de Eduardo Frei Montalva fue, en esta materia, innovador y pionero, en tanto que el gobierno socialista de la Unidad Popular no dispuso del tiempo suficiente para plantear una posición estructuralmente diferente—basada en una interpretación marxista del proceso de desarrollo—que cuajara en acciones concretas.

## 4.2. El Gobierno Militar

El Gobierno Militar que asume el poder total en 1973 representa el rompimiento drástico con el estilo de desarrollo que el país había venido siguiendo—con las naturales diferencias emanadas de los distintos grupos políticos que acceden al poder—desde prácticamente fines de la década de los veinte. Estilo que, entre sus características principales, mostró una asincronía creciente entre el desarrollo social y político y el crecimiento económico del país. El rompimiento es totalizante y radical y busca—una vez más en la historia de Chile—crear una situación de irreversibilidad social mediante la desarticulación de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del país a fin de construir una nueva sociedad. Si esa era verdaderamente la intención, treinta años después puede verificarse un nivel de logro muy considerable. El país vivió una revolución en el amplio sentido del término.

Dentro del marco general de la doctrina de la "Seguridad Nacional", el Gobierno define su acción (Declaración de Principios del Gobierno de Chile), como anti—marxista, nacionalista y autoritaria. Paralelamente plantea un esquema económico completamente liberal dentro del cual se consulta la privatización y desnacionalización paulatina de la propiedad, la apertura externa de la economía y se postula la libertad de precios de manera de permitir al sistema de precios operar como el único mecanismo de asignación de recursos, aunque, naturalmente, la práctica matizará paulatinamente algunos de estos predicamentos.

En un contexto como el descrito resulta lícito pensar, en primera instancia, que la descentralización y la planificación regional constituyen verdaderas "anomalías" en un discurso, autoritario por un lado, y ultra liberal por otro. Constituye esta situación un caso de estudio muy interesante para descubrir la racionalidad de la política pública. ¿Cómo se explican estas aparentes anomalías?

En primer término, hay que mencionar el trabajo de un grupo de economistas quienes, desde comienzos de 1973 se reunían esporádicamente a fin de discutir alternativas de política económica, las que finalmente se articularon en un documento conocido como "El Ladrillo" que sirvió de basamento a la Junta Militar de Gobierno para formular la nueva política económica. Como lo señala Arturo Fontaine Aldunate (1988) al comentar la posterior publicación: *"...antes del mediodía del miércoles 12, los Oficiales Generales de las Fuerzas*



*Armadas que ejercen responsabilidades de Gobierno tendrán el Plan encima de sus escritorios..."*

La propuesta en cuestión contenía un fuerte alegato a favor de la descentralización, entendida ésta en un riguroso contexto de teoría económica, es decir, entendida la descentralización como el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado y en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de los recursos. No había una referencia, ni cercana ni lejana, a la dimensión territorial de la descentralización. Textualmente se señalaba que la política de descentralización supone:

- 1.–El esclarecimiento de las funciones del Estado.**
- 2.–Utilización del mercado para asignar eficientemente los recursos.**
- 3.–Independencia administrativa de las unidades económicas.**
- 4.–Desarrollo de organismos intermedios.**
- 5.–Efectiva participación.**
- 6.–Simplificación de los sistemas legales y de control estatal.**

Así, el concepto de descentralización económica (que no es equivalente al concepto de descentralización fiscal) se introduce en el discurso del Gobierno, hasta llegar a convertirse en una suerte de slogan y, sin solución de continuidad, plasmará como una cuestión territorial, ligada a la regionalización.

Hay una segunda vertiente de la cual se alimenta la vocación regionalista/descentralizadora en este período, segunda vertiente también concretada en un documento, inicialmente entregado al Director de la ODEPLAN designado por la Junta de Gobierno y posteriormente procesado por la CONARA al punto de pasar, en 1974, a formar parte del texto del Manifiesto del Presidente de la República con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país (11.7.74).

Este documento, titulado RESTAURACION NACIONAL Y DESARROLLO REGIONAL. BASES PARA UNA POLITICA, fue preparado por un amplio grupo de expertos de la ODEPLAN<sup>97</sup> y su finalidad principal era, en cierto sentido, rescatar la obra realizada en la ODEPLAN en materia de planificación regional y aprovechar, desde el punto de vista del desarrollo regional, la coyuntura de profundos cambios que se avizoraba. Textualmente se señalaba: *"La etapa actual de reconstrucción y restauración que vive Chile presenta una oportunidad inmejorable para atacar las causas de fondo que determinan la forma que asume el desarrollo económico territorial de Chile. En verdad, de no aprovecharse esta coyuntura, parece poco probable que sea posible alterar de manera significativa el patrón de desarrollo espacial del país"* (ODEPLAN; 1973).

<sup>97</sup> Incidentalmente dirigido por quien ahora escribe.

## DEL DOCUMENTO RESTAURACION NACIONAL Y DESARROLLO REGIONAL

"...un esfuerzo importante y consciente a favor del desarrollo regional de Chile se justifica como un medio para obtener:

1. Mayor justicia social. Se acepta en general que el concepto de justicia social puede ser asimilado a la noción para contribuir al logro de los siguientes objetivos básicos y permanentes del país: de una mayor igualdad de oportunidades para todos los individuos. Es un hecho evidente que en Chile las oportunidades que se ofrecen a las personas en diferentes zonas del país son marcadamente diferentes, lo que impide el ejercicio de una democracia plena. A título de ejemplo, piénsese en las oportunidades abiertas a una persona que vive en Santiago o en Chiloé. Esto indica en términos generales, que la justicia social no puede alcanzarse sin una debida consideración a las diferencias geográficas de la estructura y funcionamiento del aparato económico y social.

2. Mayor descentralización del sector público. La centralización de todo el sistema de toma de decisiones del aparato estatal chileno ha alcanzado niveles que comprometen su propia eficacia y que entran considerablemente la iniciativa de las personas y de los grupos sociales. Como la centralización se manifiesta tanto a lo largo de líneas funcionales como en un sentido geográfico, no es suficiente una solución unilateral. Cabe destacar en este sentido que la provincia no resulta una unidad geográfica adecuada para este propósito, entre otras razones, debido al elevado número de ellas y al reducido tamaño de algunas.

3. Mayor seguridad nacional. El permanente proceso de concentración económica asentado principalmente en Santiago ha impedido ocupar de manera más racional el espacio nacional y ha provocado situaciones que comprometen o que pueden llegar a comprometer tanto la seguridad interna como la externa del país. Así, se han mantenido espacios vacíos a lo largo de todo el territorio, situación que resulta particularmente delicada en un país de la forma geográfica de Chile, se ha generado una estructura económica provincial considerablemente especializada y poco diversificada, lo que transforma a las provincias en economías muy vulnerables ante conflicto internos y externos y se ha concentrado excesivamente el parque industrial en escasos puntos del territorio, ampliándose la fragilidad de la estructura económica ante un eventual conflicto externo. No resulta ocioso señalar, en este mismo contexto, que la guerrilla urbana encuentra una sólida base de sustentación en la excesiva concentración industrial en algunas ciudades y barrios de ellas.

4. Mayor crecimiento económico. Puede demostrarse que la excesiva concentración económica (en Santiago básicamente) está alcanzando niveles de tal magnitud que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas (el Metro es un buen ejemplo) que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas en la periferia. De esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de crecimiento económico más acelerado.

5. Mayor unidad nacional. El logro de ciertos objetivos trascendentes de carácter nacional, como puede ser el crecimiento económico acelerado, el control del proceso inflacionario, la reducción de la dependencia externa del país, exige no pocos sacrificios por parte de la comunidad nacional. Esto no puede lograrse sin mediar un nivel mínimo de consenso social y de cohesión social en torno a tales objetivos. Estos procesos de consenso y cohesión pueden ser generados con mayor facilidad si se utiliza un marco geográfico de referencia intermedio entre el país como un todo (unidad que resulta demasiado grande para concitar eficazmente la colaboración de la comunidad) y la localidad o la provincia por otro lado, demasiado pequeña y de lealtades demasiado locales para garantizar la eficacia de tales procesos. La región aparece así como una unidad territorial adecuada para los propósitos anteriores".

## DEL MANIFIESTO DE LA REGIONALIZACION DEL GOBIERNO MILITAR

1. Este proceso de integración nacional sólo puede lograrse a través de:
  - a) Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional;
  - b) Una participación real de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país, y
  - c) Una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportará el proceso de desarrollo en que está empeñado el Gobierno;
  
2. Además es necesario que exista un equilibrio fronterizo bien definido y el país esté sólidamente cohesionado en su interior, para que sea posible a sus habitantes poder vivir y prosperar en armonía y tranquilidad. Ello plantea como tarea ineludible una estrecha vinculación entre la integración antes expresada y los objetivos propios de la Seguridad del país. No favorecen lo anterior si el país presenta numerosos espacios vacíos dentro del territorio nacional, o si existen áreas de bajo desarrollo o hay desaprovechamiento parcial de los recursos en determinadas regiones. Asimismo, la excesiva migración rural-urbana crea alrededor de las metrópolis cinturones de poblaciones marginales, donde proliferan ciudadanos frustrados, proclives a la delincuencia, a aceptar ideas foráneas o a la subversión.
  
3. Por otra parte, las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos.
  
4. La excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, alcanza hoy niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitirían un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado. Nota: el subrayado y el sombreado destacan la identidad de este párrafo en ambos documentos.

Compárese los dos párrafos sombreados en ambos documentos.

Sería de todos modos presuntuoso pensar que el solo documento de la ODEPLAN hubiese tenido la capacidad para generar la "vocación regionalista" en cuestión. En verdad, el documento encontró un terreno culturalmente abonado entre los militares, puesto que, como se dijo en líneas anteriores, el concepto de territorio es a la cultura de los militares lo que el mercado es a la cultura de los economistas, es decir, el espacio profesional por naturaleza. A esto se agrega, adicionalmente, el hecho de que muchos de los Altos Mandos habían sido instruidos, aquí y en el exterior, en la doctrina de la "seguridad nacional" con un fuerte componente de geopolítica (y de "darwinismo social" se podría añadir). La geopolítica tiene más que puntos de contacto con la planificación regional; en realidad posee amplias áreas de traslape, de forma que no resultó difícil, para un sector militar (particularmente el sector que daría forma a la CONARA) entender y aceptar el trabajo previo de la ODEPLAN en esta materia, máxime cuando el contacto histórico y el trabajo conjunto con el Alto Mando había sido rutinario en el pasado.

Fue la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) el organismo responsable de la creciente asociación entre las ideas de descentralización y de planificación regional del desarrollo, una asociación que sobrevivirá al embate que el "núcleo duro de los Chicago Boys" hará recaer sobre la idea de planificación, a fines de la década de los setenta.

El Gobierno Militar encargó a la CONARA la tarea de ir a la reorganización de la división político-administrativa del país, y de los sistemas de Gobierno y Administración Interior. Producto de ello fueron los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974 que establecieron la

regionalización actual vigente hasta el 2005. Posteriormente se modificarían los Decretos Leyes # 1230 y 1317 de 1975, a fin de establecer la división provincial y en 1976 entra en operación el Decreto Ley 1289, referido a la división comunal.

La política de desarrollo regional del Gobierno Militar utilizó, en su diversas versiones y a lo largo de todo el período de gobierno, fundamentalmente siete categorías de instrumentos: 1] financieros; 2] organizacionales; 3] participativos; 4] de planificación 5] de capital humano; 6] sociales y; 7] económicos.

1] Instrumentos financieros. Fueron principalmente dos: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), establecido en 1975, y el Fondo Común Municipal (FCM) creado a través de la Ley de Rentas Municipales (D.F.L. # 3036 de 1979).

El FNDR era una idea ya planteada durante el Gobierno de E. Frei Montalva pero el mérito de su puesta en práctica cabe al Gobierno Militar. Inicialmente se definió como una partida del presupuesto de la Nación, de manejo regional, al cual deberían destinarse a lo menos un 5 % de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces (que pasaría al Fondo Común Municipal). Según Serrano (1996), *"constituye el más potente instrumento de descentralización fiscal, por cuanto es el más importante mecanismo de asignación de inversión pública propiamente regional: la región decide en qué quiere invertir, formula sus proyectos y los financia por intermedio del Fondo"*.

Según la misma autora, la Constitución Política y la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional definen al FNDR como un Programa de Inversiones Públicas para el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, con el objeto de lograr un desarrollo regional armónico y equitativo.

No tiene mucho sentido mostrar ahora cifras, las que vendrán más adelante. Más importante parece anotar tres cuestiones: inicialmente el FNDR tenía un piso presupuestario, es decir, un mínimo pre establecido obligatoriamente piso, que fue en definitiva eliminado por las Comisiones redactoras de la Constitución de 1980 con el argumento que se introducía una rigidez inconveniente en el presupuesto nacional; más importante todavía, es recordar que inicialmente el FNDR fue concebido como un fondo para financiar proyectos capaces de generar crecimiento económico en las regiones cuestión definitivamente abandonada debido a la profundidad de la crisis de inicio de los ochenta y lamentablemente no retomada aún en plenitud, quedando el FNDR como una fuente de financiamiento para proyectos de pequeña escala local, es decir, se transformó el FNDR de una categoría inicial de fondo productivo a fondo social; en 1985 y como producto de esta misma situación, el Gobierno estableció un convenio de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se mantiene hasta hoy y que constituye actualmente el principal componente del Fondo.

El Fondo Común Municipal (FCM) fue establecido por la Ley de Rentas Municipales en 1979 y está concebido como un fondo de solidaridad inter-comunal. Sus recursos provienen fundamentalmente del pago de las contribuciones sobre bienes raíces y del pago del impuesto a la circulación de automóviles y de hecho, significa, para muchos municipios pobres, la única o al menos la principal fuente de recursos.

2] Instrumentos organizacionales.—Fueron cuatro los instrumentos organizacionales principales del período: i) las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI'S), órganos desconcentrados de los Ministerios nacionales (salvo los Ministerios de Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores), estructuras entonces destinadas a expresar regionalmente la

administración del Estado; ii) las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), también un organismo desconcentrado de la entonces ODEPLAN, pero con un estatus superior al resto de la Secretarías, dado su papel de "coordinación" y su función como secretaría técnica del Intendente; iii) las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC), organismo asesor y secretaría técnica de los Alcaldes; iv) la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior. En general, como puede apreciarse, toda una estructura desconcentrada. La creación de las Universidades Regionales debe inscribirse en este acápite, agregando que esta fue una de las decisiones más acertadas y trascendentes del Gobierno Militar. Sin Universidad, la región es un cuerpo sin cerebro, se podría decir parafraseando a J. Boudeville.

La SUBDERE, el más potente instrumento organizacional y "el hada nodriza de la descentralización", tiene una historia curiosa. En 1984, por medio de la Ley # 18.359 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, con funciones de coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, colaborando además con el Ministerio del Interior en las funciones de modernización y reforma administrativa y en las de estudio, apoyo técnico y otras contenidas en la Ley 1.028 de 1975 así como las que el Presidente de la República determine (en el plazo de un año). La SUBDERE se transformará así en la heredera de la CONARA. Según ha trascendido, la creación de este cargo habría obedecido a la necesidad de garantizar la permanencia —en el círculo interior del gobierno— de un alto oficial del Ejército, muy cercano al General Pinochet. En cualquier caso, como se ha dicho, la SUBDERE nació "de oficio".

3] Instrumentos participativos.—Principalmente los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) y, secundariamente, puede anotarse la creación de nuevos distritos electorales concordantes con la nueva división política-administrativa del país. Ambos Consejos fueron concebidos como estructuras corporativas, con representación estamental, fuerte presencia de las Fuerzas Armadas y representación mayoritaria del sector privado. La oposición política de la época acusó sistemáticamente de "no-democráticos" a estos Consejos, principalmente al COREDE; pasó por alto en realidad que la ausencia de democracia estaba radicada en las organizaciones de base y en la forma cómo allí se designaban los representantes en el Consejo y pasó por alto también el hecho de que estos Consejos habían sido copiados de los respectivos organismos franceses, aún más corporativos y más ligados al Primer Ministro, sin que en su país de origen fueran acusados de poco democráticos.

4] Instrumentos de planificación.—No deja de constituir una curiosidad el apego a la planificación que muestra el Gobierno Militar, en el campo regional y hasta 1979. Dos son los instrumentos de esta categoría que mencionan los propios especialistas de la ODEPLAN de la época: los planes regionales y comunales de desarrollo y el Banco Integrado de Proyectos (BIP). Los planes no ameritan mayores comentarios y fueron tan ineficaces como los anteriores y como los actuales, ahora llamados estrategias o planes de mejoramiento de la gestión.

La idea de un plan en cada región tiene poco asidero si se recuerda la noción económicamente ortodoxa de plan, "un conjunto de decisiones finitas, apriorísticas y arbitrarias que se toman en un sistema para modificar su trayectoria. Una decisión es tal si y sólo si se encuentra dentro del campo de decisión del decididor y las regiones carecen en gran medida de tal campo debido a la falta de descentralización real.

El BIP, por el contrario, constituyó una importante innovación, vigente hasta ahora. Consiste en una base de datos que incluye todos los proyectos de inversión pública en sus distintas etapas, a nivel sectorial y regional. El BIP ha sido un gran avance en el proceso de inversión pública.

5] Instrumentos de capital humano.—También dos instrumentos específicos, o programas, dieron forma a esta categoría: por un lado, un ambicioso programa de capacitación que incluyó un elevado número de becas para estudios de post-grado en el extranjero, en combinación con el BID, la OEA y la propia Universidad Católica de Chile, así como un exitoso curso de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP) contratado con esa misma Universidad ; por otro, un esfuerzo más o menos sistemático de tecnificación de la Administración Pública a nivel regional y municipal.

6] Instrumentos sociales.—Subsidios y subvenciones y gasto en infraestructura básica dan forma a esta categoría. Se trata del "Subsidio Unico Familiar y Pensiones Asistenciales", cuya regionalización se aprobó en 1986 y que operaba entregando al Intendente la distribución de los recursos entre las comunas y a los Alcaldes la entrega directa del beneficio; de las "Subvenciones en Educación y Salud", un mecanismo de acompañamiento de la municipalización de la educación y salud básica; y, finalmente, de la construcción de infraestructura social básica mediante los recursos del FNDR.

7] Instrumentos económicos.—El Gobierno Militar adoptó algunas medidas tendientes a fomentar actividades en las cuales la inversión por parte del sector privado había estado históricamente deprimida, ello en el marco de la simultánea apertura económica y de eliminación de distorsiones. Entre los instrumentos que configuran esta categoría están la Ley de Fomento Forestal de 1974, que significó un estímulo notable para la forestación; además, en 1985 se dicta el D.L. # 18450 de Fomento a las Obras de Riego y Drenaje, buscando aumentar la superficie agrícola bajo riego y mejorar el abastecimiento de agua en superficie. También se establecieron Subsidios a la Contratación de Mano de Obra y Subsidios a las Inversiones, ambos para las regiones extremas del Norte y del Sur del país. Adicionalmente, en esta categoría se inscribe la privatización de empresas regionales (una suerte de capitalismo popular en versión regional).

Muy oportuno resulta ahora reproducir a continuación párrafos seleccionados del informe de la consultoría del SERVILAB/UAH y entregado a la SUBDERE en el presente año 2006 y que revisa rápidamente algunos hechos de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia entre 1990 y 2006. Provee esta cita una opinión *exógena* y por cierto extranjera, no sujeta a contaminación local, referida al período 1990–2006, de recuperación democrática.

## **4.3. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia**

### **4.3.1. El Gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990–1994)**

La primera etapa de la década de los noventa en Chile estuvo marcada en general, por un lado, por la recuperación de la democracia, por el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y altas tasas de crecimiento y con la incorporación de una mayor equidad; por otra parte, pero como una política casi independiente a la del desarrollo económico, se establecieron en este momento histórico las nuevas bases de la división política territorial del país, tendentes a lograr un proceso progresivo de descentralización. En esta disociación de ambas políticas, predominó una preocupación mayor por el desarrollo económico, que en general fue exitoso. Esta primera etapa se caracteriza pues, por el restablecimiento de la democracia poniendo el acento sobre el mantenimiento del crecimiento y una mayor equidad social.

La política de descentralización se inspiró en la democratización de las instancias que se habían creado en el régimen militar. El Gobierno del Presidente Aylwin se propuso democratizar los municipios e institucionalizar las regiones aunque, ya desde un primer momento, la intención del Presidente había sido democratizar también los gobiernos regionales. Los logros normativos durante este periodo, consistieron en la modificación de la Constitución Política en materia de gobierno y administración territorial, la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 19 de marzo de 1992 y la aprobación de la Ley de Gobierno y Administración Regional de 20 de marzo de 1993.

El primer gobierno de la Concertación planteó desde sus inicios impulsar el proceso de descentralización del país, entendiéndolo como un instrumento esencial para avanzar en la reconstrucción democrática, en el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales y en la adopción de modernas formas de gestión pública. Ya desde sus inicios, en 1990, el gobierno envió al Congreso un Proyecto de Reforma Constitucional que fue rechazado. Posteriormente, en abril de 1991 el gobierno envió un nuevo proyecto relativo a las materias de gobierno y administración comunal, que además dotaba a los gobiernos regionales de autonomía administrativa financiera y técnica para el cumplimiento real y oportuno de sus objetivos, dentro de la concepción de Estado unitario que ha permanecido vigente a lo largo de la trayectoria histórica del país. Tras un extenso y profundo debate se alcanzaron acuerdos entre los partidos de la oposición y el gobierno sobre diversas materias, que se plasmaron en la ley 19.097 que modificó la Constitución Política el 12 de Noviembre de 1991.

Posteriormente, en enero de 1992, se aprobaron las modificaciones relativas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), suprimiendo los antiguos Consejos de Desarrollo Comunal y sustituyéndolos por un Concejo Municipal con concejales democráticamente elegidos y el 28 de Junio de 1992, después de 21 años, se realizó la primera elección democrática de Alcaldes y concejales. Por último, en 1993, se aprobó la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), que creó los Gobiernos Regionales, con personalidad jurídica de derecho público y con competencias y recursos propios para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo también las condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual

transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones. Con la modificación a la ley de municipalidades y la creación de los Gobiernos Regionales se creaban las condiciones para que pudieran surgir iniciativas regionales y locales de desarrollo. El Gobierno parecía consciente en esta época de la necesidad de hacer converger ambas políticas y diseñar acciones de fomento productivo desde el punto de vista territorial, sobre todo a nivel de pequeñas empresas.

#### **4.3.2. El Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994–2000)**

El gobierno de Eduardo Frei se caracterizó por mantener altas tasas de crecimiento económico durante la mayor parte de su período y por la consolidación del sistema democrático; no obstante en los últimos años de su mandato las tasas de crecimiento que el país había mantenido se ralentizaron como consecuencia de una corta recesión económica. El régimen descentralizador abierto con la reforma constitucional y las leyes posteriores comenzó a cristalizar.

La LOCGAR había atribuido a los gobiernos regionales competencias en materia de ordenamiento territorial y de fomento productivo y se comenzó a entregar a éstos los deberes y responsabilidades que había establecido la ley. Las leyes de presupuestos otorgaron financiamiento para el funcionamiento de estos gobiernos y para inversión, fundamentalmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y se contemplaron además dos fuentes indirectas de recursos, la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y los Convenios de Programación.

La Reforma Constitucional de 1991 introdujo varias innovaciones relevantes. De ellas, la más importante es el establecimiento de los Gobiernos Regionales y la elección democrática de Alcaldes y concejales. Los Gobiernos Regionales se constituyen como nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En el ámbito provincial las gobernaciones se consideran órganos desconcentrados del Intendente y en materia municipal la normativa legal permite que queden liberadas de la generalidad de las modalidades de control provenientes del gobierno, con excepción del de la Contraloría General de la República y se les entrega autonomía para la administración de sus finanzas, (aunque en esta materia están regidas por las normas de administración financiera del Estado); consagrándose un mecanismo de redistribución de los ingresos: el Fondo Común Municipal. En el aspecto financiero, la ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento para que cada región pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades.

Las funciones que se asignaron a estos gobiernos eran de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y de desarrollo social y cultural.

Los intendentes por su parte, como administración desconcentrada, crearon espacios de coordinación sectorial a través de los Comités de las áreas social, infraestructura y fomento productivo.

Desde el punto de vista normativo, se volvió a modificar la institucionalidad municipal. Una reforma de la LOCM amplió las competencias de las municipalidades otorgándoles también competencia compartida con otros órganos del Estado para la promoción del empleo y el fomento productivo. Además se agregaron nuevas atribuciones a las municipalidades como son la de constituir corporaciones sin fines de lucro destinadas



a la promoción y difusión del arte y la cultura y la facultad de asociarse entre ellas para el cumplimiento de fines propios. Asimismo se modificaron las normas electorales, se establecieron nuevas normas sobre financiamiento municipal y se otorgó rango orgánico constitucional al Fondo Común Municipal.

El Gobierno del Presidente Frei se propuso aumentar significativamente la Inversión de Decisión Regional (IDR) que debería pasar de un 18% de inicios de su gobierno a un 42% a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que contenía los fondos regionales que cada gobierno regional utilizaba para realizar sus propias inversiones; las Inversiones de Asignación Regional (ISAR) que eran programas sectoriales, incluidos en los presupuestos de cada Ministerio pero cuyo destino debía ser decidido por el gobierno regional; y los Convenios de Programación (CP), que podían ser de uno o más años y que permitían financiar de manera conjunta, entre el sector y la región respectiva, determinados proyectos. En las regiones se plantearon nuevamente Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), la mayoría de ellas de poco interés ya que su concreción ha sido escasa.

Por otra parte, a comienzos de 1994 se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS): Forestación y Recuperación de Suelos, Riego Campesino, y Concursos Regionales de Proyectos. En una segunda etapa, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales. Un segundo tipo de iniciativas pretendió fomentar la asociatividad y la articulación entre productores de un mismo rubro mediante un programa de CORFO, el de Proyectos de Fomento Asociativo (PROFOS).

En 1997 se inició la implementación de una Política de Desarrollo Productivo Regional, preparada por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (CIDP), que pretendió entregar los instrumentos necesarios para estimular la concreción de las oportunidades empresariales y productivas que existían en las regiones, buscando articular y coordinar los esfuerzos de las agencias y servicios operadores de los distintos programas. Esta política implicó el desarrollo de mecanismos institucionales de coordinación, el diseño de instrumentos de fomento específicos para las regiones, así como un mayor protagonismo en el desarrollo regional de los Gobiernos Regionales, Municipalidades y oficinas regionales de los servicios públicos vinculados al desarrollo productivo. Estas iniciativas permitieron, por ejemplo, que se triplicaran los recursos del FNDR destinados al fomento productivo en sólo tres años, alcanzando 16,5 millones de dólares para 1999, o la creación del programa de fomento productivo—TODO CHILE—de CORFO, el cual permite una estrecha asociación entre el mundo público y el privado para la investigación, fomento y desarrollo de nuevas iniciativas empresariales.<sup>98</sup> La meta fue ampliamente cumplida, aunque no ha estado exenta de críticas la forma cómo se llegó a estos porcentajes.

En enero de 1998, la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros Sociales terminó la elaboración de este plan de desarrollo de zonas rurales pobres, a través del cual se concentran para el periodo 1998–2000 las “Bases para una Política de Superación de la Pobreza Rural”, para hacer frente a la concentración territorial de la pobreza rural. El

---

<sup>98</sup> Al amparo de este programa la CORFO ha preparado y difundido un excelente documento electrónico que muestra a cada región poniendo en relieve sus ventajas para atraer capital, tecnología, y turismo. Se trata de un muy buen ejemplo de un instrumento para ayudar a mejorar la *competitividad hacia adentro* de las regiones.

objetivo era articular territorialmente el conjunto de instrumentos y programas públicos, fortaleciendo las capacidades locales de acceder a las oportunidades de desarrollo. Para su implementación se contempló un Consejo Directivo Nacional compuesto por miembros designados por el Comité de Ministros Sociales; y una Dirección Ejecutiva de carácter técnico y con participación de profesionales adjuntos de los Gobiernos Regionales. En el nivel Regional el Intendente tendría la responsabilidad ejecutiva de la marcha de los proyectos zonales apoyado por el Comité Ejecutivo Regional, conformado por miembros de Gabinete Regional, uno de los cuales desempeñará la labor de Secretaría Técnica Regional. También de esta época, data el Programa Universidades–Gobiernos Regionales, con veinte Universidades Regionales del Consejo de Rectores y los doce Gobiernos Regionales, exceptuando el Gobierno de la Región Metropolitana. Sus objetivos se centraron en cinco áreas estratégicas: Desarrollo Estratégico Regional; Globalización y Relaciones Internacionales; Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Regional; la Cultura, las Artes y el Patrimonio en el Desarrollo Regional y el Área Jurídico Institucional y Económico Financiera para la Regionalización y la Descentralización.

### **4.3.3. El Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000–2006)**

Con el gobierno del Presidente Lagos parece asentarse más la idea en la agenda de gobierno de una preocupación por el desarrollo regional y territorial, orientada sobre el fenómeno económico y su relación con el territorio en el marco de un sistema de libre mercado. El modelo económico de apertura al exterior exige facilitar el desarrollo económico local, y para ello se dice que es imprescindible incrementar la autonomía local y también por razones de equidad, garantizar igualdad de oportunidades para todas las localidades. El Programa de Gobierno del Presidente Lagos “Para Crecer con Igualdad” esboza una serie de elementos que compondrán la estrategia de este gobierno para el Desarrollo Económico Territorial (DET): en lo político, el programa insiste en la democratización de los órganos de gobierno regional, con la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional. Además, a través de los discursos con los que el Presidente abre el Periodo Legislativo, se ha incorporado un nuevo tema a la agenda y es el de la formación de nuevas o distintas regiones a las actualmente consideradas; en lo económico, se propuso fomentar un desarrollo territorial equilibrado, crear incentivos especiales para las inversiones privadas, el desarrollo de una red tecnológica en regiones, aumentar la IRAL hasta el 50%, dotar a las regiones de mayores capacidades propias para liderar el desarrollo económico e integrar el fomento productivo a los planes de desarrollo comunal; en lo administrativo, señaló que se complementaría, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado; en lo fiscal, se señala que se dotaría a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Se incrementaría el FNDR, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local. Como nuevos instrumentos de coordinación, se manifiesta la voluntad de firmar Contratos de Desarrollo Regional con cada región que con programas de inversión pública y estímulos a la inversión privada y acciones de apoyo a los grupos sociales y sectores productivos rezagados en cada región; en el ámbito comunal, se propone asegurar un mejor acceso al desarrollo económico y a mejores empleos en comunas, particularmente las más vulnerables con aportes del gobierno central. Sin embargo tampoco este Gobierno ha logrado estructurar una nueva institucionalidad territorial.

Los cambios normativos más relevantes se refieren a un incremento en la tributación municipal y solamente se han cumplido los compromisos que no requerían modificaciones institucionales importantes con excepción, al final de este gobierno, de la reforma constitucional del 2005, que ha suprimido la mención al número 13 en la Constitución, por lo que podrán crearse nuevas regiones y de hecho, en días recientes el Presidente ha enviado al Congreso Nacional proyectos de ley para crear las regiones de Valdivia y Arica (y Parinacota). En el ámbito nacional, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) definió unas pautas y lineamientos de carácter nacional, para orientar la acción pública y privada en materias relativas al desarrollo económico/social y cultural de las regiones, documento de escaso impacto real. A escala regional, a partir del año 2000 entraron en vigor las nuevas Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) que han supuesto un cierto avance sobre las que se habían redactado anteriormente al concretar mejor sus objetivos. No obstante, en la mayor parte de los casos las EDR no están suficientemente validadas entre los actores públicos y privados y no tienen una estructura que les permita actuar como instrumento de gestión del desarrollo territorial. Es evidente que no todos los compromisos del Presidente Lagos, esbozados en su Programa de Gobierno han sido cumplidos. Como hitos importantes del tercer gobierno de la Concertación que han de considerarse promesas satisfechas, hay que incluir la propuesta de incremento de llevar la IDR al 50%, la puesta en funcionamiento de un nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que es el Sistema de Gestión Territorial Integrada (SGTI), la suscripción de contratos (Convenios Marcos) entre las regiones y los sectores para planificar las inversiones y desde luego la modificación de la Constitución que permite la creación de nuevas regiones.

Sin embargo, sigue siendo necesaria una reforma más profunda, puesto que no han llegado a concretarse otras propuestas que estaban contenidas en el programa presidencial relacionadas con el nivel de autonomía y decisión de las autoridades regionales y locales y con el mecanismo de elección de dichas autoridades a nivel regional. De hecho la SUBDERE en el trabajo presentado en 2001 y titulado: “El Chile descentralizado que queremos” realizó una propuesta que sigue aún pendiente y que puede resumirse en: i) Separación de las líneas de gobierno regional y gobierno interior, en la primera sus consejeros serían elegidos por la ciudadanía y también su presidente, siendo distinto del Intendente; ii) Municipios con más funciones, atribuciones y recursos, apoyados subsidiariamente por los gobiernos regionales; iii) Provincias como espacios de administración y articulación de lo regional con lo comunal, con delegaciones del gobierno regional, del Intendente y de los servicios regionales; iv) Traspaso desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipios, de todos aquellos servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal. Juicios preliminares sobre el Gobierno de Michelle Bachelet serán mostrados en el ANEXO E.

### **SÍNTESIS CAPITULAR**

Hay que tomar nota que esta Tesis tendrá como destino final un libro destinado a un público más amplio que el formado por especialistas, público que desconoce la secuencia de decisiones históricas que han terminado por dar forma a la situación actual. Por ello el capítulo se ha detenido en mostrar las acciones del Gobierno Militar, guste o nó, parcialmente fundante de la situación actual, y de los gobiernos democráticos posteriores, cada uno con su mérito, pero entre los cuales sobresale el de Patricio Aylwin ya que tomó la iniciativa de formular una Ley Orgánica para establecer los Gobiernos Regionales, nuevamente con independencia del juicio crítico que se formula más adelante al espíritu de esta ley.

Los hechos estilizados de los tres primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia son:

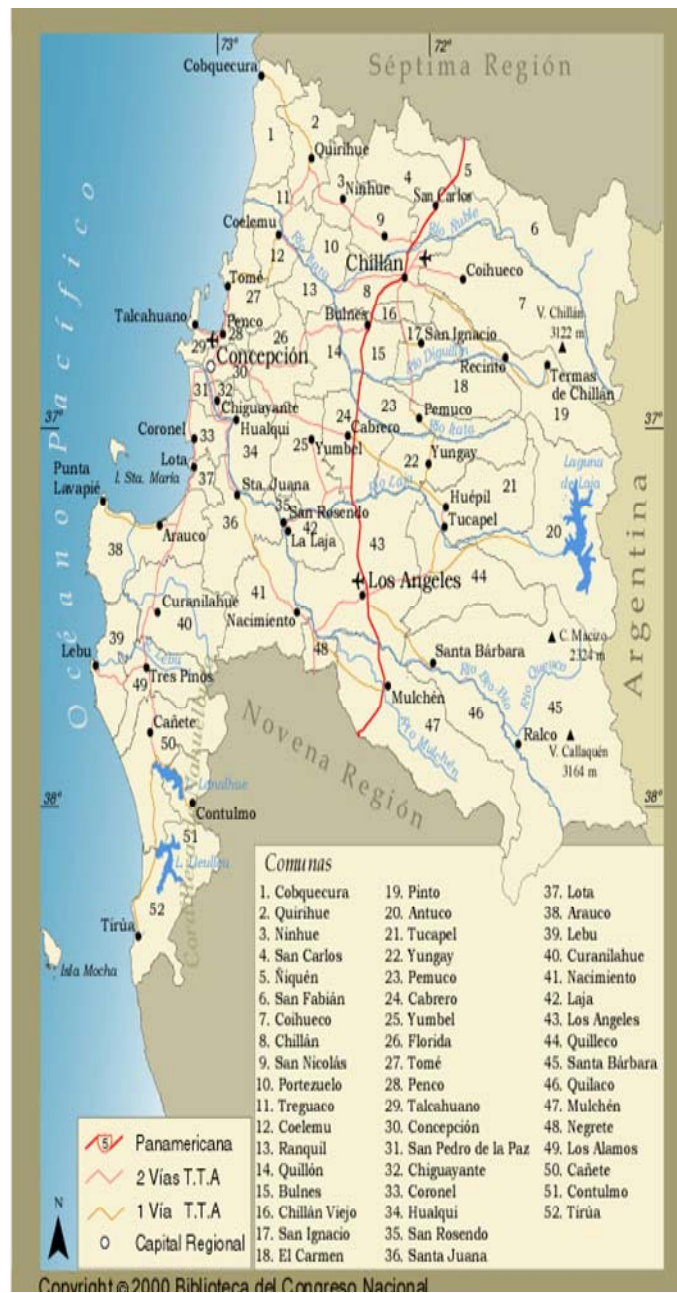
- a) El Presidente Aylwin promulga la LOCGAR, acto fundacional de la situación actual;
- b) El Presidente Frei eleva la proporción de la inversión pública “decidida” por los gobiernos regionales a un 44 % del total;
- c) El Presidente Lagos da inicio a la ampliación de la regionalización con la propuesta (ya implementada) de crear las nuevas regiones de Arica/Parinacota y Los Ríos.

## **CAPÍTULO V**

# **EL DISCURSO SOBRE DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO Y EN LAS REGIONES. UN CASO DE ESTUDIO: DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO<sup>99</sup> 1966–2006**

---

<sup>99</sup> Este capítulo se basa en el Trabajo de Investigación Tutelada “Las intervenciones públicas en sistemas sociales territoriales” elaborado en el año 2005 bajo la tutela del Prof. Juan Ramón Cuadrado Roura, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá, Henares.



## INTRODUCCIÓN CAPITULAR

Desde 1966 la Región del BíoBío (Región VIII hasta hace poco) ha sido indiscutiblemente la región prioritaria para la política territorial chilena, según se desprende de numerosos documentos de los distintos gobiernos en este lapso.

Aunque no se encuentra un discurso conceptual para explicar esta prioridad, no es difícil deducirla. En primer lugar hay que observar que se trata—históricamente—de un territorio clave en la configuración de la geografía del país, como ha sido comentado anteriormente. En segundo lugar, la ciudad capital y segunda ciudad en tamaño en el sistema urbano nacional, Concepción, disputó en el siglo XIX la capitalidad a Santiago incluso mediante una guerra civil, como ya también fue comentado. En tercer lugar, la misma ciudad y su entorno más inmediato experimentaron un fuerte proceso de crecimiento económico durante el siglo XIX y el XX, creándose una matriz industrial densa. En cuarto lugar, el Estado desarrollista establecido en Chile a partir de 1939 instala en Talcahuano, el puerto inmediato a Concepción, la única usina siderúrgica del país (Huachipato), un verdadero polo de crecimiento perrouxiano de considerable éxito. En quinto lugar la idea de un “contramagneto” urbano capaz de atraer recursos del centro tradicional de acumulación (Santiago) era una idea en boga en los años sesenta, al iniciarse la regionalización, y en ese contexto, Concepción había sido indicada por Jorge Ahumada como uno de los cuatro “polos” destinados a reducir el “centralismo industrial de Santiago”, como ya fue comentado. Por último y también comentado más atrás, había un “clima” psicosocial en la clase profesional de la futura región proclive a que allí se estableciese una región.

Esta región provee un magnífico *case study* no igualado por ninguna otra tanto por la continuidad histórica como porque la estrategia regional 1990 es generalmente considerada como un verdadero modelo conceptual, si bien no escapó a la suerte generalizada: falta de seguimiento y divorcio entre el discurso y la realidad.

## 5.1. Introducción al caso de estudio

***“La estrategia no es un documento sino un proceso conversacional mediante el cual se reconcilia la tensión entre continuidad y cambio”***

*Fernando Flores*

*Senador por la Región de Tarapacá, Chile.*

La intervención del Estado en asuntos territoriales es parte indisoluble de la misma concepción política de Estado, el que no puede ni siquiera definirse si no es en relación a un territorio en el cual se ejerce la soberanía. De tal manera que la idea de una *política territorial* podría, en principio, parecer una idea redundante, pero bien se sabe que no es así ya que la expresión *política territorial* va más allá de la defensa y de la expresión de la soberanía en un espacio dado. El concepto en comento hace referencia a formas explícitas o deliberadas de intervención sobre procesos sociales de indesmentible naturaleza territorial como poblamiento, crecimiento económico y desarrollo societal a fin de acelerarlos, modificarlos, redireccionarlos, controlarlos, etc. Incluso, en la contemporaneidad se agregarán todavía otros procesos ahora ligados al territorio: aprendizaje colectivo, asociatividad, innovación, competitividad, identidad y otros.

Chile ha formulado explícitamente políticas territoriales desde la década de los sesenta, con una notable coherencia temporal en sus líneas gruesas, aunque puede discutirse si en verdad se ha tratado de una política territorial contemporáneamente concebida o bien, han sido segmentos o políticas parciales las aplicadas. Cualquiera sea el caso, el Estado ha expresado, para todo el país y para cada una de sus regiones, ciertas visiones de futuro, ciertas políticas y ha esbozado al menos un conjunto de proyectos específicos y ha entregado recursos para ello.

Apelando a los conceptos propios de la teoría de sistemas puede afirmarse que tempranamente Chile definió un conjunto de *sistemas territoriales* o regiones que a su vez son subsistemas integrantes de un sistema mayor: el país. Es de la esencia de la “cuestión territorial” esta visión sistémica. En la teoría general de sistemas se sostiene un axioma (conocido como la Ley de Ashby) tomado del campo del álgebra de las ecuaciones múltiples que señala que: “*el control de un sistema requiere de un mecanismo cibernético que debe poseer el mismo grado de complejidad que el detentado por el sistema*”. Este recurso a la teoría de sistemas y a la Ley de la Variedad Necesaria está lejos de ser un preciosismo; es básico para entender los cambios en las modalidades de intervención en sistemas sociales. La intervención del Estado puede ser vista como la introducción de un mecanismo cibernético externo destinado a “controlar”—esto es, modificar la velocidad y la dirección de la operación del sistema—el desempeño de un sistema, llámese tal mecanismo, plan, estrategia, proyecto político, o como se quiera.

En sistemas sociales (que en buena medida son al mismo tiempo sistemas territoriales) simples, con poca variedad, con baja incertidumbre, alejados del caos, la forma que asume la intervención en ellos (siempre se trata, en este contexto, de una intervención de la sociedad sobre sí misma) puede consistir en un plan. Es de sobra conocido el origen de la planificación económica en sus aplicaciones prácticas (Alemania durante la Primera Guerra y la Unión Soviética posteriormente, así como Francia post



Segunda Guerra, Pakistán, Holanda, y varios otros países). En la ortodoxia del pensamiento planificador, plan es un concepto que denota un proceso de toma de decisiones apriorísticas, finitas, y arbitrarias que se toman para afectar el recorrido de variables en el sistema. Son decisiones finitas atendida las limitaciones del pensamiento, apriorísticas puesto que buscan adelantarse al curso automático de los acontecimientos, y arbitrarias (del latín *árbit*) en el sentido de la existencia de un agente que dispone del control completo (el poder) del medio y que actúa por sobre el sistema: el Estado. Hay que agregar que en la teoría de las decisiones, una “decisión” es tal *si y sólo si* afecta a una variable que se encuentra comprendida en el ámbito de control del decisor.

La paulatina complejización de la vida y de los sistemas en general tornó obsoleta esta concepción de la planificación, principalmente por la aparición de otros agentes también detentadores de poder (sindicatos, entes corporativos, comunidades territoriales históricas, etc.) que definen lo que Carlos Matus denominó en vida “*situaciones de poder compartido*” de forma que desaparece el *árbit* omnímodo y el Estado pasa a ser un agente principal, hegemónico, pero no ya único y por tanto no puede imponer al sistema una particular construcción de futuro. Ahora es necesario *negociar* y poner encima de la mesa distintas construcciones. La idea de un poder compartido a partir de una confrontación y de la negociación es de la esencia del concepto de estrategia o, por lo menos, como se verá, de una de sus acepciones. Así, la idea de una propuesta estratégica de cambio reemplazará en situaciones más complejas a la idea de plan. Como se sabe, el origen remoto de la concepción estratégica se liga al pensamiento militar del mítico General chino Sun Tzu y del General prusiano von Clausewitz; el mundo militar latinoamericano ha exhibido un par de pensadores notables en este ámbito,<sup>100</sup> pero la introducción del pensamiento estratégico en el marco de la acción civil del Estado tiene—en América Latina—un marcado acento chileno, con las contribuciones seminales de Jorge Ahumada y Carlos Matus.<sup>101</sup> Se sabe también que el juego de ajedrez es la máxima expresión concreta de la representación del pensamiento estratégico, selectivo, anticipativo e interactivo. La década de los años sesenta—particularmente a partir del segundo quinquenio—será testigo de una verdadera “explosión estratégica” en las propuestas de desarrollo en Latinoamérica.

Sin embargo, ya a partir del mismo período citado y sobre todo a comienzos de los años setenta y de la primera crisis petrolera, la velocidad del cambio—en un sentido genérico—se torna exponencial y se observa ahora una “explosión de la variedad” en la producción de bienes y servicios y en el consumo, con un aumento correlativo en la complejidad de la sociedad. Se transita por puentes que llevan a paradigmas distintos, surge con fuerza la subjetividad en el desarrollo, irrumpen los valores como marco de la acción, el postmodernismo lleva a una creciente segmentación (incluso de la geografía), parece que la razón tecnológica hace al hombre dueño y señor del universo, si bien el grabado famoso de Goya, *Los sueños de la razón producen monstruos*, hace dudar del señorío racional del hombre.<sup>102</sup> No basta ahora “negociar y transar” propuestas de desarrollo, hay que aceptar racionalidades distintas y aún, *no racionalidades*, no todo es valorable a través del

<sup>100</sup> Los Generales Goulbery de Couto e Silva (Brasil) y...Augusto Pinochet (Chile)!

<sup>101</sup> El primero, economista de la CEPAL y el segundo, economista del ILPES y ambos de enorme influencia en América Latina.

<sup>102</sup> Tal parece que no son pocos los que opinan que Brasilia es un ejemplo concreto. El racionalismo de Fausto, el personaje de Goethe, lo llevó a asesinar a Filemón y a Baucis en su afán de recrear el paraíso terrenal.

mercado, la intangibilidad se apodera de medios y de resultados (¿quién se atrevería a sostener ahora que el *desarrollo* se mide por el ingreso por habitante?). La construcción del futuro, esencia de las intervenciones sociales, requiere nuevos métodos: prospectiva, previsión humana, conversaciones sociales, complejidad, contextualización, etc., y ello debe enmarcarse en ambientes de elevada incertidumbre, cuasi caóticos. La idea de estrategia resulta estrecha en los contextos más complejos y hay que crear nuevos instrumentos de control sistémico; surge la noción de proyecto político, de profunda raigambre cepalina, asociada a nombres como los de Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Jorge Graciarena, Marshall Wolfe, Aldo Solari, y otros. La esencia del concepto reside en la integración de racionalidades múltiples y en la prevalencia del *poder* socialmente construido como recurso esencial del cambio.

La Región del Bío-Bío u Octava Región fue establecida desde el inicio de la regionalización chilena, implantada por el gobierno del Presidente E. Frei Montalva en 1966 y comprendía las provincias de Arauco, Bío-Bío, Concepción, Malleco, y Ñuble; en 1974, durante el gobierno militar la provincia de Malleco será secesionada para integrar junto con la de Cautín la actual Región de la Araucanía o Novena Región.

La Región del Bío-Bío (en adelante RBB) ha sido siempre considerada por el Estado como la región de primera prioridad en la política territorial, destinada, la RBB y su capital, Concepción, a convertirse en el *contramagneto* de la Región Metropolitana y de Santiago. En esta región se han definido a lo menos tres estrategias de desarrollo, todas ellas de elevado “peso específico” desde el punto de vista intelectual. La primera de ellas, llamada simplemente Estrategia para el desarrollo económico 1966–1970, fue el primer documento de este tipo formulado en Chile y se transformó en un documento icónico y canónico tanto en el país como en el extranjero, en parte debido a la presencia e intervención de John Friedmann, Walter Stöhr y John D. Miller, todos asesores de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y miembros del Programa de Asesoría de la Fundación Ford; también los economistas norteamericanos Robert Brown y Nuhad Kanaan del Programa Chile/California participaron como asesores. La segunda propuesta fue el resultado de un Convenio de Cooperación Técnica entre las Naciones Unidas (PNUD/CEPAL/ILPES) y el Gobierno de Chile, el Ministerio de Planificación y Cooperación y el Gobierno de la RBB, un proyecto realizado el año 1990 bajo el primer gobierno post militar (Presidente Patricio Aylwin) y dado a conocer con el título de La Región del Bío-Bío al encuentro del Siglo XXI. Estrategia para el desarrollo regional; se trató, como se verá, de una propuesta “desde la frontera cognitiva”,<sup>103</sup> no exenta de las dificultades de ello mismo, pero de considerable influencia intelectual en varios medios. La tercera propuesta, Región del Bío-Bío. Estrategia Regional de Desarrollo 2000–2006 es la propuesta vigente hasta este momento y es una propuesta mucho más “autónoma”, más propia del gobierno regional que las anteriores y también con intenciones innovadoras desde el punto de vista metodológico.

Se trata pues, de una región que ofrece un singular terreno de investigación en un período de “continuidad y cambio” no menor (cuarenta años), a lo largo de los cuales el marco cognitivo acerca del desarrollo en el territorio experimentó modificaciones sustanciales tanto en el plano puramente teórico como en el plano concreto de la práctica.

---

<sup>103</sup> Esto quiere decir que se intentó utilizar conceptos de última generación en este campo profesional.

Está pendiente en Chile un análisis científico de esta experiencia, análisis que debiera poner en relieve las dificultades propias de toda modalidad de intervención social en democracia, la sintonía de las ideas y de los instrumentos con el momento histórico, el juego de intereses sociales, el papel del discurso (*à la Habermas*), las limitaciones de la información, la inserción de actores sociales con plena identificación de ellos, las técnicas de análisis pertinentes, los paradigmas, enfoques, teorías y modelos, el papel de la asesoría externa y muchos otros aspectos. En suma, hay mucho que aprender de un examen de esta naturaleza.

Por otro lado, esta cuestión se inserta con plenitud y propiedad en la tesis doctoral: si esta tesis busca aclarar por qué y cómo un país como Chile (para estos efectos, el más centralista, estatista, presidencialista, autoritario, homogéneo, y burocrático, de América Latina en el período en cuestión) entra al Siglo XXI con la única regionalización nacional de orden constitucional en América Latina y con un proceso de descentralización que, pese a los cuestionamientos, muestra que los gobiernos regionales han pasado, desde 1990 a la actualidad, de tener capacidad de decisión sobre la inversión pública de cerca de un ocho por ciento en 1990 a más de un cincuenta por ciento en el 2006, entonces la forma cómo el Estado intervino la sociedad ha resultado sin duda vital para lograr éste y otros resultados y cabe preguntar si acaso un instrumento tan central—como las estrategias regionales de desarrollo—han sido a su vez instrumentos de acción eficaces o no.

## 5.2. Un modelo conceptual para el análisis de estrategias territoriales

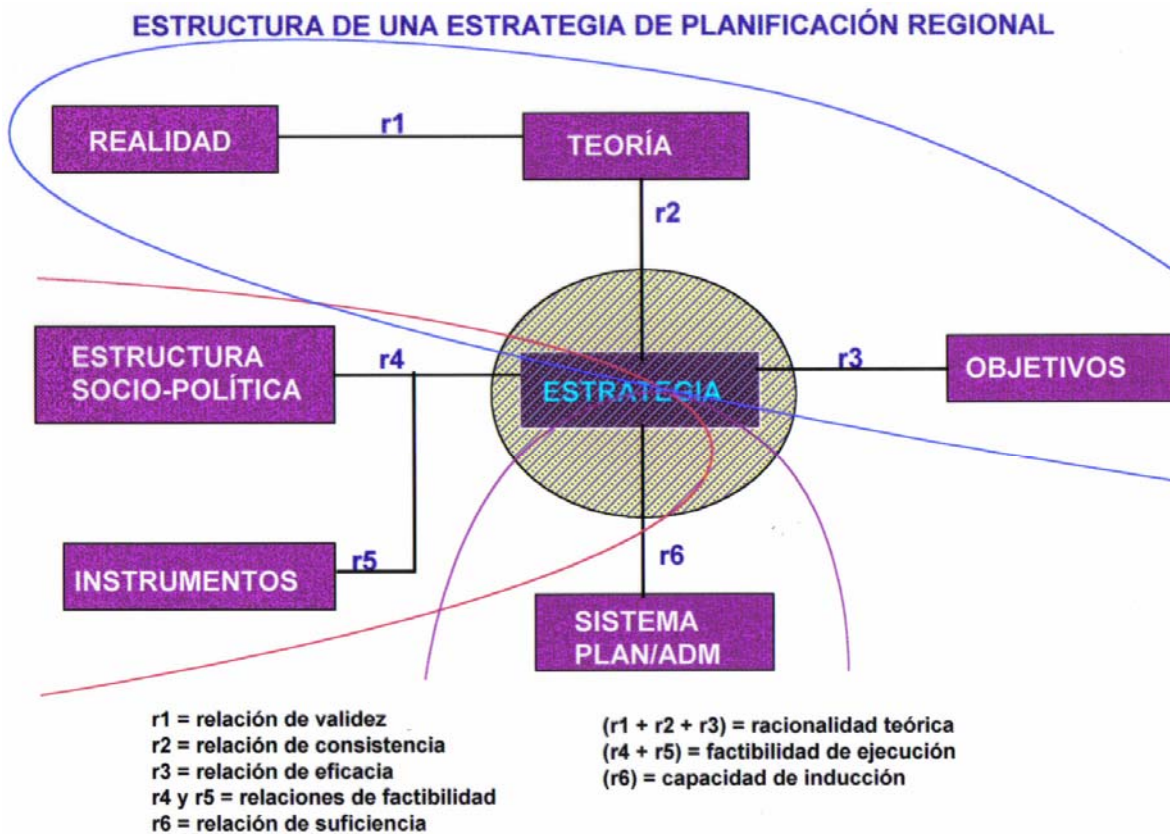
Bert Helmsing y Francisco Uribe-Echevarría (qepd), ambos profesores del Instituto de Estudios Sociales de La Haya (Holanda), son los autores de un modelo de estructura de una estrategia de planificación del desarrollo regional, presentado en 1979 al Seminario sobre “Estrategias nacionales de desarrollo regional” celebrado en Bogotá y organizado conjuntamente por el ILPES, el ISS, el ILDIS y la Universidad de Los Andes. Se usará este marco conceptual como elemento central en la evaluación de las estrategias de la Región del Bío-Bío. El gráfico inserto más adelante muestra tal estructura.

Estos autores conciben una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas. Si a ello se agrega que una estrategia es también un conjunto de decisiones que buscan maximizar el cambio en un sistema socio-económico minimizando al mismo tiempo la reacción adversa del propio sistema, el punto de partida para una propuesta de desarrollo regional queda definido.

Helmsing y Uribe-Echevarría establecen la racionalidad teórica de una estrategia como conformada por la tríada realidad, teoría y objetivos. En segundo lugar, los autores citados establecen la factibilidad de ejecución de la estrategia a partir de la consideración de la estructura sociopolítica regional y de la idoneidad técnica de los instrumentos propuestos para ejecutar la estrategia. Finalmente, Helmsing y Uribe-Echevarría se refieren a la capacidad de orientación de toda estrategia como la "suficiencia de la información" que la estrategia entrega a fin de reducir la incertidumbre y lograr que la conducta individual y social de los "agentes" se adapte a la propuesta estratégica.

También debe considerarse toda estrategia en una doble perspectiva ya sugerida más atrás: como un método selectivo de pensamiento en relación a la complejidad de una realidad,

la realidad regional en este caso, y como un procedimiento interactivo y reactivo de acción en relación al universo de los "agentes" del desarrollo regional. La primera de las perspectivas señaladas obliga a centrar la atención en un número reducido de problemas no eslabonados y conduce al uso preferente del método sintético, por sobre el tradicional método analítico. La segunda perspectiva implica seleccionar la forma específica de reacción de entre la gama representada por una reacción destruktiva, típica de las estrategias militares, por una reacción interactiva, demasiado compleja para un uso práctico por la dificultad de especificar las distintas "funciones de reacción" de los agentes del desarrollo, y por una reacción cooptativa, modalidad elegida en la práctica usual y que presupone un amplio proceso de participación en la formulación de la propuesta de desarrollo.



En el gráfico se identifican seis relaciones cruciales. La primera (r1) especifica que la teoría en la cual se sustenta la estrategia debe ser una interpretación válida de la realidad y por tanto se denomina relación de validez; la segunda (r2) implica la necesidad de coherencia entre estrategia y teoría—relación de consistencia; la tercera (r3)—la relación de eficacia—implica que en el marco de la teoría es posible demostrar que los objetivos pueden ser alcanzados mediante la aplicación de la estrategia; la cuarta (r4) y la quinta (r5) son dos relaciones de factibilidad (política y operacional), es decir, que la estrategia puede ser aceptada y que además aplicada en el marco institucional vigente; y la sexta (r6), relación de suficiencia implica que la estrategia es suficiente y eficaz para orientar la acción de las

instituciones y organizaciones vinculadas, identificando sin ambigüedad el papel o tipo de objetivo que cada una debería cumplir.

De esta manera se concibe una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas y de las interacciones entre ellas.

Una estrategia supone necesariamente una teoría que la origina y le proporciona su base conceptual. La teoría relaciona los objetivos (efectos) con las intervenciones (causas). De este modo es posible demostrar que si las intervenciones postuladas se llevan a cabo, los objetivos perseguidos serán alcanzados. Como consecuencia de lo anterior, la relación de consistencia entre un marco conceptual (teoría–modelo–hipótesis) y la estrategia es la primera indicación de su eficacia eventual aunque no siempre pueda tomarse como una prueba definitiva.

Pero la sola congruencia entre teoría y estrategia no es suficiente para garantizar que se alcancen los resultados apetecidos. En efecto, para que ello ocurra en la práctica es preciso que la teoría en la cual se apoya sea una interpretación válida de la realidad y en especial de la ley de cambio de esa realidad. Por consiguiente la estrategia está también condicionada a la validez de la teoría en las condiciones específicas en las cuales se aplica.

La corrección o incorrección teórica de una estrategia no es suficiente para definir su aplicación o su abandono y por tanto no constituye una garantía de que los objetivos serán alcanzados. Hay que recordar que toda estrategia de desarrollo constituye un documento político en el sentido de que define una orientación para el proceso de desarrollo, fija objetivos sociales y toca intereses de los diversos grupos que constituyen la sociedad al asignar recursos y generar transferencias entre ellos; asimismo, la ejecución de una estrategia exige un conjunto de decisiones sociales e individuales, por lo que es razonable suponer que en el acto de decidir la aplicación de las medidas previstas, los diversos grupos movilizarán su poder social efectivo para apoyar o rechazar la decisión.

Otro aspecto a considerar es la factibilidad operacional. En efecto, aún suponiendo un consenso sobre la conveniencia de aplicar determinada estrategia, ello será posible sólo si existen los instrumentos y recursos necesarios así como la capacidad administrativa y de organización para su utilización eficiente. En sus aspectos operacionales, la ejecución puede plantearse como un proceso dinámico y continuo de toma de decisiones que implica un número de etapas o subprocesos relacionados y retroalimentados entre sí.

Un aspecto adicional que incide en la eficacia probable de una estrategia de desarrollo se refiere a su capacidad de servir de orientación para la acción. La estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre se define más allá de un marco muy general, en que un grado considerable de imprecisión hace necesario interpretar las tareas concretas. El problema central parece estar en el hecho de que una estrategia raras veces puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos, ya que la disyunción analítica desvanece las propiedades emergentes del sistema, que son precisamente el foco de una estrategia global.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Este punto es absolutamente central al marco teórico construido en los últimos años por este autor, centrado en la conceptualización del crecimiento económico y del desarrollo societal en el territorio como

### 5.3. Síntesis de la Región del Bío–Bío y su posición en el país

La Región del Bío–Bío en Chile, ubicada más o menos a 500 kilómetros al sur de la capital del país, comprende un área de alrededor de 36.000 kms<sup>2</sup>., contiene dos importantes hoyas hidrográficas (Río Bío–Bío y Río Itata) y dispone de un abanico de variados recursos naturales (silvícolas, ictiológicos, energéticos, mineros, acuíferos y de suelos). Poblada por cerca de 1.700.000 personas en 1990, su sistema urbano estaba constituido por treinta centros con poblaciones que muestran un recorrido de tamaños desde 4.000 personas hasta cerca de 700.000 para el núcleo metropolitano (Gran Concepción). Administrativamente la Región se estructuraba a partir de 49 municipios (actualmente 54) y cuatro provincias (Concepción, Ñuble, Arauco, y Bío–Bío). La estructura de Gobierno está configurada por un Intendente Regional, cuatro Gobernadores Provinciales, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Jefes de Servicios Públicos Regionales, y el Consejo Regional (CORE) como órgano asesor.

La RBB es un importante espacio educacional superior y de investigación científica y tecnológica y algunas de las escuelas de formación profesional universitaria alcanzan niveles de excelencia internacional, como ingeniería metalúrgica, mecánica, arquitectura en madera, odontología, medicina y algunas otras. La Universidad de Concepción es la primera universidad chilena propiamente regional, fundada en 1917 por un importante segmento de la sociedad civil de la zona (logias masónicas) y la Universidad del Bío Bío es una de las denominadas “universidades derivadas” establecidas durante el régimen militar (a partir de la fusión obligada de las sedes regionales de la Universidad de Chile y de la entonces Universidad Técnica del Estado) y goza de sólido prestigio académico.

Económicamente la Región genera un PIB equivalente a alrededor de un 10 por ciento del total nacional y dispone de una estructura intersectorial diversificada, pero con claro predominio del sector industrial manufacturero. Se trata de una Región fuertemente volcada hacia los mercados internacionales, con exportaciones que sobrepasan el 30 por ciento del PIB y también con una importante articulación con el mercado nacional a través de su industria más tradicional, de carácter intermedio y abastecedora principalmente del sector construcción y obras de ingeniería. Al mismo tiempo la situación social en la Región es de las peores en todo el país, sólo comparable, por otro lado, a su no menos deplorable situación medio ambiental. La matriz industrial de la región se asemeja a la correspondiente en general a las regiones con obsolescencia productiva en el Primer Mundo: minería del carbón, siderúrgica, construcción naval, cemento, cerámica, vidrios, textiles, petroquímica, papel y celulosa.

Como ha sido comentado en numerosas oportunidades, las políticas públicas regionales explícitas datan en el caso de Chile, de la Administración de E. Frei M. (1964/1970) y con variaciones a veces formales y a veces sustantivas, mantienen ciertas líneas gruesas hasta la fecha.

A partir de 1966, fecha de publicación de la primera propuesta estratégica para esta Región (Estrategia para el desarrollo de la Región del Bío–Bío, 1966–1970), todos los planteamientos nacionales acerca del desarrollo regional de Chile han considerado a esta

---

sendas emergencias sistémicas, derivadas de la interacción dinámica del sistema con su entorno y de la interacción interna en el sistema.

Región como una región de primera prioridad desde el punto de vista de la política nacional de desarrollo regional.

Por ejemplo, en el primer documento oficial sobre la estrategia nacional de desarrollo regional, publicado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en 1968 se afirma: *"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita, la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, la Región del Bio-Bio tiene una primera prioridad en la asignación de recursos dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta Región se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica. La Región cuenta con todos los elementos necesarios para sustentar un desarrollo acelerado que le permita cumplir el rol que debe jugar en el desarrollo nacional: convertirse en el segundo polo de desarrollo del país (el primero en cuanto a su dinámica), capaz de modificar en forma sustancial el flujo de recursos que tradicionalmente se ha orientado hacia Santiago."* (ODEPLAN, 1968:110).

Por su parte, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, organismo creado por la Administración Pinochet y controlado por militares afectos a la planificación territorial, afirmaba ocho años después: *"El rol de la Región se fundamentará primeramente en la consolidación de su desarrollo para frenar las migraciones al Gran Santiago, y seguidamente jugará un importante papel en el abastecimiento de productos agropecuarios, pesqueros, forestales, energéticos e industriales de alta especialización para el consumo nacional e internacional. El área de Concepción jugará un importante papel como centro dinamizador de la economía regional asumiendo un papel protagónico en el proceso de descentralización nacional, además de proveer aquellas actividades en que la Región posee ventajas comparativas en el mercado nacional y externo."* (CONARA; 1976: 336).

En 1976, diez años más tarde de la primera propuesta formulada en 1966 la Oficina de Planificación Nacional de Chile publica una nueva estrategia nacional de desarrollo regional en la cual el razonamiento económico que fundamenta la persistente prioridad a la Región, aparece expresado con meridiana claridad: *"Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia. Debe seguirse el sendero de la mayor eficiencia económica de corto plazo, aunque ello agrave la concentración económica en los polos ya existentes? O, por el contrario, deben desplazarse los recursos hacia las regiones postergadas, aunque ello difiera o reduzca, o ambas cosas, el retorno de estas inversiones? Ante estas interrogantes, se postula una orientación selectiva del desarrollo, dado que la escasez de recursos financieros para formación de capital impediría implementar una estrategia que se propusiera lograr el desarrollo integral del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. Este desarrollo regional selectivo se basa en una concentración de esfuerzos y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento, los que, al desarrollarse, irían descentralizando y desconcentrando la actividad económica de Chile e integrando el país."*(ODEPLAN; 1976).

La racionalidad última de esta permanente prioridad es de un orden económico clásico puesto que lo que se busca es la minimización del costo de oportunidad, en términos del

crecimiento agregado de la economía, atribuible a un desplazamiento geográfico de los recursos, desde el centro a la periferia.

Nunca se ha puesto de una manera tan clara este tipo de racionalidad económica territorial como lo es en el caso del texto de la Ley de Nuevas Ciudades Industriales, del Japón, emitida en 1962. Vale la pena reproducir sus pronunciamientos principales, de una lucidez neoclásica impecable.<sup>105</sup>

**LEY DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE NUEVAS CIUDADES INDUSTRIALES DEL JAPÓN,  
1962**

*“Esta ley fue diseñada para descentralizar la actividad industrial de la megalópolis de Tokaido a fin de mitigar los efectos de las deseconomías de aglomeración y alcanzar un crecimiento regional balanceado en toda la nación. Pero considerando la escasez de capital y la necesidad de alcanzar una alta tasa de crecimiento global, se estimaba necesario empujar la política de descentralización en la medida en que no pusiera en peligro la eficacia del capital (subrayado en el original). Así, la localización de nuevas ciudades industriales debería estar fuera de las grandes metrópolis existentes, pero deberían poseer una gran capacidad de desarrollo en términos de una base industrial de gran escala...” “Estos centros de crecimiento deberían tener las siguientes cuatro características:*

*a) Utilización eficiente del capital mediante la concentración selectiva de capital en regiones con el mayor potencial de desarrollo; b) Utilización de economías externas mediante la concentración de capital en ciudades de gran tamaño que ya generan considerables economías externas; c) Papel dominante de la industria como sector líder del crecimiento; d) Un papel del gobierno importante en la provisión de infraestructura industrial y en el manejo de incentivos financieros para atraer a la industria a los centros de crecimiento”.*

En la década de los años 80 se produce un cambio importante en relación a la formulación de políticas nacionales de desarrollo regional al imponerse la concepción de un desarrollo regional basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas (estáticas) de cada región a través de su inserción competitiva en el mercado internacional, cuestión que se acomodaba bien al marco de intensa apertura externa de la economía chilena. Por tanto se deja de formular una política nacional de desarrollo regional explícita y las transformaciones que experimentarán las regiones en los años siguientes constituirán un excelente ejemplo del resultado del uso de políticas implícitas de desarrollo regional, o, como se diría ahora, del impacto regional de las políticas macroeconómicas. Libradas las regiones " a su propia suerte",

<sup>105</sup> Fuente: Boisier S., **Política económica, organización social y desarrollo regional**, 1991: 38 (5ª. Ed.) ILPES, Santiago de Chile. Original: **The Growth Pole Approach to Regional Development**, 1975, UNCRD, Nagoya, Japan.



aquellas en que están localizados los recursos naturales que otorgan al país claras ventajas comparativas (recursos mineros, ictícolas, silvícolas, y frutícolas) atravesaron por intensos procesos de reestructuración y transnacionalización de sus activos para afianzar su crecimiento económico en tales recursos. La sobre explotación de los recursos naturales así como de la mano de obra, al amparo de la postura automarginada del gobierno militar, será la tónica de la época. La RBB, extremadamente bien dotada para el desarrollo de actividades basadas en recursos forestales y pesqueros, aprovecha convenientemente el marco estratégico nacional al punto de experimentar, a partir de la crisis de 1982, un sostenido proceso de crecimiento económico a una tasa mayor que la registrada por el país en su conjunto, que se mantendrá hasta el inicio de los años 90. En otras palabras, bajo cualquiera de los modelos de política económica implantados en Chile durante los últimos cuarenta años, la RBB ha mantenido una posición de privilegio, sea mediante el discurso planificador, sea mediante la lógica del mercado. El privilegio está sin embargo, más en el discurso y tal privilegio responde tanto al potencial atribuido a la RBB como a su mediocre comportamiento agregado en el largo plazo, como se muestra a continuación, sobre la base de los resultados de aplicar el *shift and share analysis* a las regiones de Chile, para medir y explicar su dinámica relativa de crecimiento.

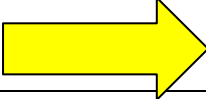
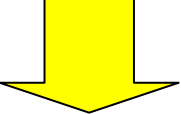
#### Dinámica Territorial Chilena

|   |  |  |
|---|--|--|
| ORDENAMIENTO TERRITORIAL CHILENO SEGÚN COMPORTAMIENTO MACROECONOMICO RELATIVO DE LAS REGIONES 2001/1960 | Aumento de productividad y competitividad nacional de sectores regionales de actividad | Retroceso de productividad y competitividad nacional de sectores regionales de actividad |
| Avance regional en la especialización en sectores dinámicos nacionales                                  | <i>REGIONES</i><br>I, II, III, IV<br>(REGIONES DINÁMICAS)                              | <i>REGION</i><br>XII<br>(REGIONES MIXTAS)  |
| Retroceso regional en la especialización en sectores dinámicos nacionales                               | <i>REGIONES</i><br>VII, X, XI, RM<br>(REGIONES MIXTAS)                                 | <i>REGIONES</i><br>V, VI, VIII, IX<br>(REGIONES REZAGADAS)                               |

**Fuente:** Elaboración propia.

Del mismo estudio citado proviene el cuadro siguiente que muestra el tipo de acción estratégica recomendada para cada categoría de región a la luz de su dinámica relativa. Se observa que la “tarea estratégica” para la Región del Bío-Bío ha sido siempre de enorme envergadura.

**Políticas Meso (Regionales) Sugeridas Para Diseñar Una Estrategia Por El Análisis Diferencial/Estructural\***

|   |   |                                    |
|---|---|------------------------------------|
| OBJETIVOS BASICOS DE POLITICAS REGIONALES (para algunas regiones)                 |  | AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD GLOBAL |
|  |   | REGION XII                         |
| RECONVERSION PRODUCTIVA GLOBAL  | REGIONES VII, X, XI   | REGION VIII                        |

- Se muestran sólo las regiones que se han mantenido en el mismo casillero en ambos períodos de análisis 1960/2001 y 1990/2001. **Fuente:** Elaboración propia.

### Antecedentes demográficos

La Región del Bío Bío tiene una población que es superior a los 1,9 millones de habitantes (año 2002), la cual se concentra, principalmente, en su sector litoral y, en segunda medida, en la depresión intermedia.

Las comunas más pobladas se localizan en el sector del Gran Concepción, (que incorpora a las comunas de Concepción, Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Penco, y Tomé, a las que se pueden agregar, también Coronel y Lota), además de Chillán y Los Ángeles. Esto pone de manifiesto que el proceso de urbanización regional se encuentra significativamente avanzado, pues, el porcentaje de población urbana supera el 82,1%.

En relación con la estructura por sexo y edad, la población presenta un comportamiento que tiende a cierta estabilización demográfica. Predomina levemente la población femenina, con 96 hombres por cada 100 mujeres, mientras que los grupos etáreos con mayor peso relativo se encuentran entre los 5 y los 20 años de edad. Destaca la tendencia a la baja en la natalidad asociada a la menor proporción de población infantil menor a 5 años la que indicaría una estabilización de volumen demográfico regional.

En relación con la composición étnica de la población, a nivel regional, se destaca la presencia de más de 50.000 habitantes de origen mapuche, que llegan a ser cerca del 3% de la Región, sin embargo se presentan significativas diferencias dentro de la Región pues la relevancia de la etnia mapuche sólo se incrementa significativamente en cuatro comunas del sector sur de la Región: Contulmo, Cañete, Tirúa, y Alto Bío Bío.

### División Político Administrativa

El territorio regional está constituido por cuatro Provincias: Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío, y 54 comunas. La ciudad de Concepción es la capital regional y el centro funcional y de servicios más importante de la Región y del centro sur del país.

La Provincia de Ñuble, con 13.113 km<sup>2</sup> y 438.103 habitantes, es la segunda provincia más extensa y la segunda más poblada de la región, ocupando el 36% de la superficie y concentrando el 24% de la población regional. Se ubica al norte de la Región y tiene a la ciudad de Chillán como capital. Está integrada por 21 comunas.

La Provincia de Concepción, con 3.472 km<sup>2</sup> y 912.889 habitantes al año 2002 es la provincia más pequeña y la más poblada, pues abarca el 9% del territorio regional y concentra casi el 50% de la población de la región. Se ubica en el centro oeste de la región. La ciudad de Concepción es la capital provincial y está integrada por doce comunas, entre las que se incluyen las comunas de San Pedro de la Paz, y Chiguayante, originadas de la división de la comuna de Concepción y la comuna de Hualpén, originada el año 2005 de la división de la comuna de Talcahuano.

La Provincia de Bío Bío, con 14.988 km<sup>2</sup> y 353.315 habitantes es la más extensa de la región y la tercera más poblada, ocupando el 40% de la superficie de la Región y concentrando el 19% de sus habitantes. Ubicada al sur oriente de la Región, tiene como capital la ciudad de Los Ángeles y está constituida por quince comunas, incluyendo a la comuna de Alto Bío Bío, originada por la subdivisión de la comuna de Santa Bárbara el año 2005.

Completa el territorio regional la Provincia de Arauco, con 5.457 km<sup>2</sup> y 157.255 habitantes al año 2002 es la segunda provincia más pequeña y la menos poblada de la Región, pues abarca el 15% de la superficie regional y contiene sólo al 8% de su población. Se ubica al sur poniente de la Región. Está compuesta por siete comunas, siendo su capital administrativa la ciudad de Lebu, aunque funcionalmente Cañete opera como el centro relevante de la Provincia.

## **Producto Interno Bruto**

En términos económicos, luego de la Región Metropolitana, Bío Bío es la segunda región del país en relación con su aporte al Producto Interno Bruto, que totalizó MM\$ 3.421.245, es decir, unos MM US\$ 6.500 (en valores de diciembre de 2005), que corresponden al 9,8% del país, siendo seguida por las regiones de Valparaíso y Antofagasta. Sin embargo, en relación con su población, Bío Bío tiene un PIB *per cápita* por debajo del nacional. Lo relevante de la base económica regional es su diversificación productiva destacando las actividades ligadas con las áreas industriales, forestales, agropecuarias y de servicios.

La actividad económica regional presentó un crecimiento del 4,6% entre los años 2002 y 2003, siendo más elevado en comparación con las regiones vecinas y por sobre el promedio nacional.

Los indicadores sociales muestran ciertas carencias de la Región en el contexto nacional. Los valores de pobreza e indigencia superan significativamente los promedios nacionales, siendo la segunda región con mayor proporción de población socialmente vulnerable del país (28% de pobreza e indigencia), luego de La Araucanía (29,71%).

En relación con los niveles de desempleo, las tasas y su dinamismo relativo, la desocupación regional se encuentra por sobre el 9%, lo que está a su supera el promedio nacional y el de las regiones vecinas. Esto agudiza las problemáticas sociales de pobreza e indigencia y se convierte en una variable crítica que deben abordar las políticas públicas, no obstante de los avances conseguidos a la fecha en esta materia.

## Sistema de Asentamientos Poblados de la Región

El sistema de asentamientos poblados se ha mantenido a lo largo de los años, acentuándose la primacía de la capital regional y de las capitales provinciales de Bío Bío y Ñuble. En este contexto, el sistema de asentamientos urbanos está conformado por:

- Una aglomeración metropolitana, con más de 660.000 habitantes: el Gran Concepción que abarca las áreas urbanas de Concepción, Talcahuano, Hualpén, Penco, San Pedro de la Paz, y Chiguayante. Si a esta aglomeración se incorporan las ciudades de Coronel, Lota, Tomé, Hualqui, y Santa Juana, se alcanza una población que supera los 860.000 habitantes.
- 2 ciudades grandes con poblaciones superiores a 100.000 habitantes: Chillán (que incluye a Chillán y Chillán Viejo) y Los Ángeles.
- 25 ciudades con poblaciones entre 5.000 y 100.000 habitantes.
- 45 pueblos con poblaciones inferiores a 5.000 habitantes.

Destaca por un lado la amplia dispersión de los asentamientos en el territorio regional, mientras que por otro destacan dos patrones de localización para las ciudades de mayor peso demográfico: en la zona litoral y en la depresión intermedia.

El Gran Concepción es una conurbación que mantiene su expansión demográfica concentrando casi la mitad de la población urbana regional. Un proceso similar de expansión, aunque en menor escala, ha experimentado la ciudad de Chillán, que se asocia a un subsistema de centros poblados que se constituye a lo largo de la ruta 5, entre las ciudades de San Carlos, Chillán, y Bulnes.

Por su parte, la ciudad de Los Ángeles conserva su carácter de principal centro urbano de la Provincia de Bío Bío y a su escala constituye un foco de atracción de las comunas próximas. En torno a esta ciudad, se ha generado un subsistema urbano espacial conformado por las ciudades de Mulchén, Laja, Cabrero, Los Ángeles, y Nacimiento. A esta área de influencia incluso se puede incorporar la ciudad de Angol, ubicada en La Araucanía.

En la Provincia de Arauco, las ciudades de Lebu y Cañete compiten por la primacía provincial y si bien la ciudad de Lebu es administrativamente la capital, las ventajas de la localización de Cañete en el centro de la Provincia de Arauco, la convierten en la ciudad más atractiva del sistema de centros poblados de este sector (Curanilahue, Arauco, Los Álamos).

El resto de las ciudades y pueblos de la región mantienen sus relaciones de dependencia, por lo que su situación es de mucha fragilidad frente a cualquier cambio o intervención en el territorio regional.

Existe una amplia proporción de superficies normadas con instrumentos de planificación urbana, destacando la zona litoral, que a través del Plan Regulador Metropolitano de Concepción incorpora al Gran Concepción (ciudades de Concepción, Talcahuano, Hualpén, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Penco, y Tomé) y a las ciudades de Hualqui, Santa Juana, Coronel, y Lota, incluyendo sus áreas rurales comunales, normando un área que supera los 1.400 km<sup>2</sup> y que contiene una población cercana al millón de habitantes.

Por otra parte, la Región vive un importante proceso de formulación y actualización de sus instrumentos de planificación urbana (Planos Reguladores Comunes) que permitirá que más del 94% de sus comunas tengan una normativa vigente en el corto y mediano plazo.

## 5.4. La estrategia regional de los años sesenta

### El contexto histórico

Como se comenta en profundidad en otras secciones de esta Tesis, la implantación de las regiones en Chile, un acto estrictamente *de jure*, reflejó no una demanda socio-política y una respuesta a ella por parte del Estado (como en España por ejemplo) sino un acto de voluntarismo político del Estado, empujado a ello por una tecnocracia *weberiana*, impregnada de una visión mesiánica de su papel como *deus ex machina*.<sup>106</sup>

No obstante, en Concepción se había celebrado en 1963 y en el marco de la campaña presidencial de Eduardo Frei Montalva, un importante congreso de profesionales y técnicos que respaldaban dicha candidatura y allí se planteó con fuerza la creación de una región, la Región del Bío-Bío, un planteamiento que tuvo amplia recepción en el futuro Presidente y que recibió prontamente el pleno apoyo de la misión de cooperación técnica de la Fundación Ford (John Friedmann, Walter Stöhr, John Miller, Ralph Gakenheimer y otros).

### El discurso

En la presentación del documento Región del Bío-Bío. Estrategia para el desarrollo económico 1966-1970 se afirma: “*La estrategia tiene por finalidad establecer los principios básicos que harán posible la formulación de planes en el ámbito regional y está basada en una recopilación y análisis de la información que ha sido posible obtener hasta la fecha. El documento permite tomar conciencia de las principales características de la estructura socioeconómica de la región lo que permitirá orientar las decisiones acerca de la forma en que deben enfrentarse sus necesidades más urgentes y dar una pauta para las prioridades en la investigación y estudios que son necesarios continuar el proceso de planificación regional*”.

Es claro que puede resultar francamente injusto evaluar los dichos del pasado con el conocimiento teórico actual; aún así hay que llamar la atención en este párrafo central de la presentación del documento<sup>107</sup> a un par de cuestiones. Primeramente, que la estrategia es concebida como una suerte de matriz engendradora de planes—algo que ahora podría ponerse en cuestión—y queda, por ello mismo, más como una pieza de estudio que como un programa de acción. Por otro lado, se muestra la estrategia como una propuesta cupular, sin una verdadera participación, ni de los *agentes (á la Touraine)*, ni menos, popular, en una abierta contradicción con uno de los postulados doctrinarios y programáticos esenciales del gobierno de la época. También se desconoce el potencial del trabajo estratégico en terreno justamente para generar información y conocimiento inexistente hasta ese momento.

<sup>106</sup> El autor formó parte activa de esa tecnocracia.

<sup>107</sup> Firmado además por Eduardo García D’ Acuña (+) en ese momento Director Subrogante de la ODEPLAN y uno de los más destacados economistas teóricos de Chile, profesor, maestro y amigo de muchos, entre otros, de quien ahora escribe.

Aplicando en la medida de lo posible el “test” o esquema de Helmsing y Uribe-Echevarría al análisis del documento, pueden formularse los siguientes comentarios.

- Relaciones de validez, de consistencia, de eficacia. ¿Hay una estructura teórica en la propuesta? Es fácil descubrir en la Estrategia de la Región del Bío-Bío 1966–1970 (en adelante ERBB 1) un marco teórico apoyado en la provisión de infraestructura por un lado, y en la instalación de *desestabilizadores* (polos) por otro, ambos elementos confluyendo en la construcción de una *base económica* de exportación generando efectos multiplicadores en la matriz de I–P, como muy bien lo plantea Camagni (2000) en su descripción de las ideas dominantes en las cinco últimas décadas. Ya ha sido suficientemente demostrada la escasa validez de la teoría de los polos de crecimiento en contextos reales de matrices de insumo producto y de relaciones inter urbanas precarias, poco llenas, con demasiados casilleros vacíos precisamente las características de la mayoría de los territorios en América Latina (Boisier; 1981). La consistencia de la ERBB 1 se muestra claramente, pero al mismo tiempo la eficacia de la estrategia resulta prácticamente nula. De hecho, en la región se instalaron industrias muy en consonancia con las ideas de Perroux y un propósito de la estrategia era generar un *big push á la Rosenstein–Rodan*, pero años más tarde se podrá comprobar que la industrialización se dio la mano con la pobreza relativa y con el deterioro ambiental.
- Relaciones de factibilidad política y de factibilidad operacional. La factibilidad política de la ERBB 1 puede ser calificada como de total, si se toma nota del contexto histórico, un período de plena vigencia del *Estado desarrollista* en una región en la cual ese mismo Estado había demostrado en la década de los cincuenta su potencial para industrializar la región (hidroelectricidad, acero, carbón, puertos, ferrocarriles y carreteras, etc.). También puede darse por reconocida la factibilidad operacional de la ERBB 1; en efecto, la ejecución puede plantearse como un proceso dinámico y continuo de toma de decisiones con un alto grado de retroalimentación. Este proceso se lleva a cabo en diferentes niveles del sistema político–administrativo y por conducto de diferentes organizaciones y unidades del sistema, operando en sus distintos niveles. Para que cada una de las organizaciones cumpla correctamente el papel fijado por la estrategia, ellas deben reunir una serie de condiciones: a) autoridad legítima para tomar decisiones y ejercer control sobre ellas; b) recursos financieros, humanos y materiales para ejecutar las acciones correspondientes a las decisiones; c) información y canales de comunicación que permita conocer el estado del sistema sobre el cual se opera y efectuar retroalimentaciones. Como todos estos requisitos son interdependientes, las falencias en cualquiera de ellos repercute en la totalidad. Dado el peso relativo del sector público en esos años, gran parte de las propuestas estratégicas requerirían precisamente acciones del sector público, incluso ensanchando el espacio de maniobra del sector privado.
- Relación de suficiencia. ¿Era la ERBB 1 un discurso suficiente y eficaz para orientar la acción de las organizaciones vinculadas, identificando sin ambigüedad el papel u objetivo que cada una debería cumplir? El problema central reside en el carácter agregado de una estrategia, rara vez posible de ser descompuesta en un conjunto detallado de programas y proyectos. Parece entonces que la suficiencia de

la estrategia depende de la capacidad de *decodificación* que poseen los distintos receptores de ella. Se concluye que mientras más general sea el tratamiento de los conceptos, criterios y objetivos en una estrategia y más refinados sean estos, menos probabilidades habrá de una actividad coherente por parte de las numerosas organizaciones que suelen estar implicadas en operaciones de esta especie. El lenguaje con que se estructura el discurso estratégico adquiere una enorme importancia. Desde este punto de vista cabe anotar la relativa sencillez lingüística del *mensaje* contenido en la ERBB 1, cuestión que debería haber contribuido, probablemente, a una socialización (siempre cupular eso sí) de ella. No obstante, a la luz de las contribuciones de la psicología social al campo conductual en desarrollo, habría que señalar la “frialidad” del mensaje, ahora cuando el apelo a la emocionalidad se encuentra en el centro de esta temática.

### **Bases metodológicas y objetivos y metas**

Del texto del documento estratégico destaca lo siguiente: *“La formulación de objetivos y metas en el desarrollo regional precisa de un adecuado conocimiento de la realidad actual, de tal manera que queden precisos la naturaleza y magnitud de los problemas que afectan a la región. Las condiciones actuales (1965) en cuanto a estudios regionales imponen ciertas restricciones a un desarrollo formal de un esquema de planificación.<sup>108</sup> Esta circunstancia impone la necesidad de incorporar al esquema clásico de la planificación una etapa intermedia que debe llevarse a efecto por medio de un trabajo de estudio e investigación paralelo al diagnóstico definitivo y que, en cierta manera, es una adelanto a él. Esta etapa consiste en la formulación de recomendaciones concretas de políticas en determinados sectores; además, esta etapa debe considerar metas y requerimientos en el corto y mediano plazo y recomendaciones de política en el largo plazo. A este estudio preliminar lo hemos denominado “estrategia”, cuyos criterios fundamentales, en relación a la Región del Bío–Bío, están contenidos en este documento. En este sentido, la mayor importancia de la estrategia la constituye el hecho de que contiene un conjunto de hipótesis de desarrollo debidamente coordinadas entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo.*

*“Un propósito adicional es [...] despertar el interés y la participación del sector privado empresarial, nacional y regional... Se requiere también el interés y la participación de los sectores obreros...”*

*“Entonces, una estrategia para la Región del Bío–Bío no solamente es indispensable para orientar la acción del sector público, sino también es igualmente importante para orientar la expansión del sector privado y conseguir un aumento del esfuerzo productivo de parte de los trabajadores” (p.17).*

El documento apunta en seguida a los elementos regionales que permitirían un mejor y más rápido desarrollo de las *potencialidades* regionales, a saber:

1. Una base dinámica de industria pesada
2. Un centro metropolitano de segunda importancia a nivel nacional

---

<sup>108</sup> Probablemente se hacía referencia a un procedimiento de planificación por etapas (diagnóstico, objetivos, metas, ejecución, evaluación, retroalimentación) *á la Tinbergen*.

3. Una vasta extensión de superficie agrícola (17 % del total nacional)
4. Condiciones de heterogeneidad en la producción
5. Condiciones favorables para integrar en la región el proceso de toma de decisiones del sector público
6. Medio físico natural con dos cuencas hidrográficas y dos bahías aptas para instalación de puertos
7. Cuenta con un centro urbano capaz de vencer el poder absorbente de Santiago

A continuación se identifican los *desequilibrios* de la región:

1. Desequilibrios en las relaciones de la región y el país
2. Desequilibrios interregionales
3. Desequilibrio entre las ubicación de la población y potencialidades de desarrollo económico
4. Desequilibrio en la estructura económica
5. Desequilibrio en las relaciones intraregionales

### **Estructura del documento estratégico**

El contenido del documento estratégico se estructura en dos partes. La primera incluye tres capítulos y la segunda cinco:

- I. Desarrollo regional: a) desarrollo nacional y regional; b) estrategia para el desarrollo regional
- II. Bases de una estrategia regional: a) antecedentes; b) desequilibrios; resumen de estrategias sectoriales; d) integración demográfica, espacial y económica; e) la acción estatal y el sector privado; f) desarrollo económico y social
- III. Estructura institucional de la región
- IV. Descripción de la RBB: a) ubicación geográfica y antecedentes históricos; b) recursos
- V. Macro-indicadores socio-económicos de la región: a) población; b) inversión; c) producto
- VI. Metas para el crecimiento económico regional y balance de mano de obra: a) metas de crecimiento global y por sectores; b) metas de inversión regional; c) balance de mano de obra
- VII. Estrategias sectoriales: a) industrial; b) agropecuaria y forestal; c) minera; d) infraestructura económica (transporte, energía y combustibles, telecomunicaciones); e) comercio; f) finanzas; g) turismo; h) infraestructura social (vivienda y urbanización, educación, salud)
- VIII. Jerarquía de lugares centrales



No es posible, por razones de espacio, reproducir aunque fuesen partes de los textos correspondientes. La simple mirada al listado del contenido del documento, claro que con ojos del siglo XXI, muestra el apego a la planificación normativa de la época y al predominio de lo económico y de lo físico.

### **Principales programas, proyectos e inversiones. Una evaluación parcial**

La EDRBB 1 se desglosa en ocho estrategias sectoriales (industrial, agropecuaria y forestal, minera, infraestructura económica, comercio, finanzas, turismo, infraestructura social) y una estrategia espacial (jerarquía de lugares centrales).

La EDRBB 1 muestra, además, lo que era la *mainstream* de la planificación europea y norteamericana de la época—muy vinculada a nombres como Jan Tinbergen, Pierre Massé, y a Roy Harrod junto a Evsey Domar—es decir, profundamente cuantitativista. Las metas son importantes, qué duda cabe, pero no se debe llegar a un “fundamentalismo” en torno a ellas.<sup>109</sup> El énfasis de las proyecciones cuantitativas se centró en el producto y en la población.

Se sintetizan tales proyecciones en los siguientes guarismos: en el planteamiento de las metas regionales se supone una tasa promedio de crecimiento poblacional del 3,1 % acumulativo anual, lo que lleva implícito, en contra de la tendencia histórica, reducir a cero el saldo migratorio regional; la tasa anual de crecimiento del PIB se ubica entre un mínimo de 7,6 % y un máximo de 9,6 %, lo que conlleva una tasa de crecimiento en el PIB *per cápita* que oscila entre un mínimo de 4,5 % anual y un máximo de 6,5 % anual; con una relación estimada de capital/producto de 3,2:1, la inversión anual regional como porcentaje del PIB fluctuaría entre un mínimo de 24,3 % y un máximo de 30,7 % que traducida en moneda corriente (millones de escudos de 1965) equivaldría a 3.518,9 en su mínimo y 4.611,8 en su máximo.. Finalmente, el aumento estimado en la mano de obra en el quinquenio llegaría a 70.810 personas.

El ciclo completo de la planificación *á la Tinbergen* fue debidamente cerrado en esta oportunidad mediante una evaluación hecha por la ORPLAN para el bienio 1966–1967. Tal evaluación se reproduce íntegramente en el libro Diseño de planes regionales, (Boisier; 1976), lo que hace totalmente innecesaria su reproducción acá.

## **5.5. La estrategia regional de los años noventa**

### **El contexto histórico**

Según el discurso prevaleciente en América Latina, a la “década perdida de los ochenta” le sucede la “década de la recuperación democrática de los noventa”; a Chile le corresponde un papel relevante ya que el 11 de marzo de 1990, con la asunción del Presidente Aylwin al mando de la Nación se pone fin, en toda la América Latina, al período de gobiernos militares de facto y de derecha.

---

<sup>109</sup> Esto lo dice quien trabajó en esa misma época y durante tres años en la implementación en Chile del modelo de asignación sectorial/regional de inversiones de Tinbergen (el así llamado modelo de Róterdam), un trabajo que lindaba con la magia en la “fabricación” de datos complejos, por ejemplo, los coeficientes sectoriales/regionales de capital-producto!

El candidato Patricio Aylwin cerró su campaña presidencial en 1989 precisamente en la ciudad de Concepción y en su discurso señaló: “*el desarrollo regional es una responsabilidad regional*”, una frase que podría considerarse como una divisoria de aguas en materia de la intervención del Estado central en la sociedad, frase preñada al mismo tiempo de una potencial descentralización a nivel de las regiones del país.

Una de las primeras medidas de la nueva administración será transformar la Oficina Nacional de Planificación en el Ministerio de Planificación Económica y Cooperación,<sup>110</sup> una decisión plagada de problemas y entre ellos y no menor, fue la decisión de transformar a la antigua Sub Dirección de Planificación Regional de la ODEPLAN en una División (tercer nivel jerárquico) del nuevo Ministerio, con una evidente pérdida de rango y poder, al tiempo que en el Ministerio del Interior se consolidaba una Sub Secretaría (Vice Ministerio) de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Agréguese a ello la distribución de cargos públicos entre los diferentes partidos políticos que le daban apoyo al gobierno. La SUBDERE, con un poder relativo enorme debido a su control de los recursos fiscales para las regiones y municipios (Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Fondo Común Municipal), quedó en manos del Partido Socialista y la nueva División Regional del MIDEPLAN, ahora en posición secundaria en la liturgia burocrática, quedó en manos de la Democracia Cristiana.<sup>111</sup>

Parece perfectamente comprensible entonces que la nueva jefatura regional<sup>112</sup> del MIDEPLAN desease mostrar una operación técnica y comunicacional que marcara la importancia funcional del MIDEPLAN en este tema, puesto que si bien este Ministerio no maneja directamente recursos, tiene la responsabilidad de formular los principios de política regional para el país, a la cual debe ajustarse la descentralización (responsabilidad de la SUBDERE); además MIDEPLAN es el “filtro” para decidir el destino de la inversión pública mediante su función evaluadora de proyectos.

Si tal era la táctica, resultó natural seleccionar la Región del Bío–Bío como el espacio de acción, dada su tradicional primera prioridad y teniendo también en cuenta la afinidad ideológica y partidaria entre quienes dirigían tanto el Ministerio como la Secretaría Regional de Planificación. Seleccionado el “espacio de acción” y los parámetros más relevantes, orientar la solicitud de asistencia técnica al ámbito de la CEPAL/ILPES con el financiamiento del PNUD parecía del todo razonable habida cuenta del prestigio institucional, de la localización en Chile de estos organismos facilitando la velocidad de respuesta y del hecho nada de menor de ser el ILPES un organismo especializado en el tema y que había monitoreado sistemáticamente la evolución de la RBB durante decenios, cuestión que significaba disponer de conocimiento previo.<sup>113</sup> Idéntica afinidad ideológica y

<sup>110</sup> Entendido este concepto como cooperación de Chile a otros países

<sup>111</sup> Para ser absolutamente fiel a la historia real esta situación fue sostenidamente cuestionada desde el interior de la Democracia Cristiana, insistiendo en su mejor derecho para controlar la SUBDERE, habida consideración de ser la descentralización un capital doctrinario de este partido político y habida cuenta también de ser la regionalización chilena parte del capital político de la DC desde el gobierno de Frei Montalva en los sesenta.

<sup>112</sup> Ocupada además por un experto con el mayor nivel académico formal en toda la historia de la institución y por tanto, sensible a los nuevos vientos teóricos que soplaban en el mundo.

<sup>113</sup> Por ejemplo, Sergio Boisier había escrito la monografía *Región del Bío–Bío: veinte años de política regional* en S. Boisier, 1991: **Territorio, Estado y Sociedad**, CEAL/Editorial Pehuén, Santiago de Chile y también Sergio Boisier y Verónica Silva habían publicado el trabajo *Propiedad del capital y desarrollo*

partidaria ligaba además a los ejecutivos del ámbito público ya mencionados y al experto a quien se designaría para encabezar la misión.

Los datos están echados y había que diseñar la propuesta para lo cual existió acuerdo en que debería ser una propuesta innovativa, con recursos conceptuales extraídos de la frontera cognitiva. Por tanto en esta oportunidad se dará el salto desde la concepción ya tradicional de *estrategia* a una concepción más contemporánea, un *proyecto político* para la Región del Bío-Bío. ¿Por qué?

## **El discurso. El nuevo contexto estructural del desarrollo regional**

Nuevas condiciones, tanto a nivel internacional como a nivel específico de Chile, configuran, en la época, un marco completamente distinto al del pasado, en el cual había que colocar la cuestión del desarrollo regional.

Probablemente ha sido Walter Stöhr quien mejor ha sintetizado estas nuevas condiciones o este nuevo marco externo del desarrollo regional, en la época en cuestión y en los términos siguientes.

Menores tasas agregadas de crecimiento global en comparación con lo que fueron los "veinticinco años dorados del crecimiento latinoamericano" (aproximadamente entre 1950 y 1974); costos energéticos mayores, con sensibles efectos sobre la localización de actividades; cambios en la concepción misma del desarrollo, privilegiando las transformaciones cualitativas por sobre el mero crecimiento; disponibilidad de tecnologías eficientes aplicables en pequeñas unidades productivas descentralizadas; segmentación geográfica de procesos dentro de una misma organización empresarial; menores fondos públicos en todos los niveles de gobierno derivado tanto del menor crecimiento como del aumento de las demandas sociales; desaparición de espacios libres, tanto ecológicos como económicos y políticos hacia los cuales "trasladar" los costos del crecimiento; mayor turbulencia en el entorno y dificultades para una programación cuantitativa y milimétrica; mayor presión por participación local; mayor conciencia pública por las cuestiones medio ambientales y ; nuevo papel de las PYME en relación a la generación de empleo y capacidad de adaptación a los cambios en el entorno. Este es un sintético listado de las nuevas condiciones o del nuevo entorno del desarrollo regional en todo el mundo. Naturalmente, el cambio del "entorno paramétrico" debe conducir a un cambio en la naturaleza de las políticas.

También eran distintas las condiciones del medio nacional en relación al desarrollo regional, si se compara la situación de los años noventa con la prevaleciente diez o veinte años antes. Dos restricciones en el entorno nacional son ahora extremadamente importantes y limitantes: por un lado, resulta ya imposible pensar en la discriminación regional de algunas políticas macroeconómicas o sectoriales, como fue de uso común en la década de los sesenta, y por otro, existen ahora aparentes gobiernos regionales que no disponen casi de instrumento alguno de política económica.

---

*regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío*, en F. Albuquerque, C. A de Mattos y R. Jordán (eds.), 1990: **Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. Impactos y desafíos territoriales**, ILPES/IEU-PUC/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

## El Gobierno de Transición (1990/1994) y la cuestión regional: un contexto favorable para la RBB

La cuestión de la descentralización y por extensión, la cuestión regional y municipal, ocupó un lugar de cierta importancia en la campaña política de 1989. La coalición triunfadora había presentado un relativamente sólido y ambicioso programa y el candidato y posterior Presidente de la República (Aylwin) se vio obligado en un par de oportunidades a hacer importantes declaraciones a favor del desarrollo regional, enfocándolo de una manera novedosa al transferir a las propias regiones la responsabilidad de preparar sus propios programas de desarrollo.

*El desarrollo regional es un proyecto regional* afirmó precisamente en la capital de la Región del Bío-Bío el futuro Presidente, como fuese ya comentado. Es interesante percibir la intencionalidad descentralista de este planteamiento, que en cierto sentido o en apariencia lo hacía bastante coincidente con el planteamiento implícito del Gobierno Militar (basado en la libre competencia regional). Es claro, sin embargo, que en tanto el planteamiento de la administración de Pinochet era esencialmente individualista y fundamentalmente dirigido al empresariado regional, el actual es un planteamiento societal, dirigido a la comunidad regional organizada, conducida por el Gobierno Regional.<sup>114</sup>

No obstante, estas ideas expresadas durante la campaña electoral no son recogidas inicialmente en el programa político de gobierno, salvo lo referido al nivel municipal. De hecho, en el Primer Mensaje Presidencial al Congreso Pleno (21.5.90), la cuestión regional no aparece como tarea de Gobierno y no recibe prácticamente mención alguna en dicho Mensaje.

Pero la *realpolitik* tiene más fuerza que los discursos y ocho meses más tarde el Gobierno se ve obligado a anunciar públicamente el envío al Parlamento de un proyecto de ley introduciendo importantes modificaciones al régimen de gobierno interior y a toda la estructura regional.<sup>115</sup>

El Gobierno cometió el error de desconocer que el país había entrado a una etapa verdaderamente dialéctica de la descentralización. En efecto, el discurso supuestamente descentralista del Gobierno Militar penetró profundamente en ciertos sectores de la sociedad chilena (principalmente algunas burguesías y algunos sectores intelectuales regionales) revitalizando una latente y también confusa demanda por mayores espacios de autonomía y revitalizando también un histórico sentimiento anti-capitalino en vastos sectores provinciales y ahora regionales. El Gobierno cometió también otros dos errores al creer que la reforma municipal podría ser puesta en práctica al margen de una reforma regional (un error técnico) y al menospreciar la capacidad de la derecha política para tomar en sus manos la bandera de las reivindicaciones regionales (un error político).

Algunos grupos dentro del Gobierno, más perceptivos y más interesados directamente en la cuestión regional, aprovecharon este movimiento dialéctico en el cual la iniciativa técnica y política parecía cambiar de manos y promovieron la ejecución de un "proyecto regional" que significase un verdadero impacto político y técnico destinado a mostrar la

<sup>114</sup> Además, como es sabido, ningún gobierno autoritario hará algo más que un discurso descentralista, habida cuenta de la contradicción lógica que ella implicaría con la forma de gobierno.

<sup>115</sup> En el mes de enero de 1991 esta iniciativa quedará en suspenso debido al rechazo parlamentario al proyecto de reforma constitucional que el Gobierno impulsase a fin de dictar una nueva ley orgánica municipal.

capacidad de acción del Gobierno en esta materia, retomando al mismo tiempo la iniciativa y fortaleciendo de paso la posición profesional del nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación, sucesor de la Oficina de Planificación Nacional.

En esta perspectiva, como se comentó, era sólo natural pensar en una acción ejecutada en la RBB dada su histórica situación como región prioritaria y habida cuenta de su mayor complejidad socio-económica relativa, cuestión que permitiría ensayar la capacidad de la región para formular un proyecto de desarrollo. Resultaba obvio de todas maneras, la necesidad de una ayuda externa inicial, dada la precariedad de los equipos técnicos disponibles en el comienzo de la nueva administración. Resultaría importante sin embargo, bajar tanto como fuese posible, el "perfil externo" de esa ayuda técnica, de manera de no producir reacciones iniciales adversas en la orgullosa sociedad regional, o más bien, provincial (de Concepción). Sumando y restando, a mediados del año 1990 la RBB de nuevo pasa a ocupar un lugar de primera prioridad en la acción regional gubernamental, en un escenario ciertamente más complejo que en oportunidades anteriores.

### **El instrumental teórico para abordar el trabajo**

Lo que el Gobierno deseaba que se plantease en la Región era una "experiencia piloto" y por tanto diferente al trabajo que simultáneamente se ejecutaba en el resto de las regiones. Se pretendía poner en práctica en esta Región una concepción del problema regional y una metodología de trabajo en concordancia también con las tendencias mundiales más actualizadas en materia de acción regional. En este sentido, el Gobierno consideraba la cuestión del desarrollo regional como un asunto de responsabilidades compartidas entre las propias regiones y el Estado, y componente importante del proceso de fortalecimiento democrático de Chile, principal tarea política del período. En tal contexto cabe a las regiones potenciar su capacidad para formular un proyecto de desarrollo y cabe al Estado ordenar los proyectos regionales y comprometer su capacidad de orientación y de acción en función de los criterios que emanan de la política nacional de desarrollo regional y descentralización. Cabe señalar, *en passant*, que esta Región fue uno de los casos clásicos en América Latina de aplicación del pensamiento sobre "polos de desarrollo", un planteamiento que según muchos, debería estar guardado en "el baúl de los recuerdos".

El conjunto de ideas matrices sobre el fenómeno del desarrollo regional y sobre la naturaleza de las políticas públicas para su fomento fueron extraídas directamente del proceso de reflexión que sobre estos asuntos ha venido sosteniendo el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo executor del proyecto de cooperación técnica establecido para estos efectos con el Gobierno de Chile. Sin perjuicio de ello, se recurrió sin duda a aportes recientes en esta materia producidos fuera de la institución, sea en América Latina, sea en Europa, pero en lo fundamental se trató de aprovechar una oportunidad para hacer pasar por el test de la experiencia práctica, todo un conjunto de ideas que han pretendido alcanzar el rango de "escuela".

Para comenzar, una definición operacional del concepto de desarrollo regional resultaba imprescindible si se deseaba aplicar la metodología de escenarios prospectivos, ya que tal definición debería proveer las variables claves para la construcción de escenarios regionales.

De acuerdo a lo planteado en un trabajo de Boisier (1982) se adoptó la siguiente cadena conceptual:

*El desarrollo regional se concibe como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Así que el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, requiere necesariamente: a) un creciente proceso de autonomía decisional; b) una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente; c) un creciente proceso de inclusión social; d) una creciente conciencia y acción ambientalista; e) una creciente sincronía inter-sectorial y territorial del crecimiento; f) una creciente percepción colectiva de "pertenencia" regional*

Igualmente importante resultaba, desde el punto de vista de la propia planificación, el contar con una teoría o en su defecto, un conjunto de hipótesis sobre el proceso de desarrollo regional de manera de extraer de allí criterios de acción. De esta forma, también se adoptó el conjunto de hipótesis sobre desarrollo regional postuladas por el mismo autor que distinguen tanto el crecimiento del desarrollo regional como el papel del Estado y de la propia región en gatillar ambos procesos.

*El crecimiento económico de una región depende directamente de la magnitud o proporción de recursos nacionales (y por tanto públicos y privados) que la región capta mediante variadas modalidades. Así que el crecimiento regional se asocia a un patrón dado de asignación (regional) de recursos. Este proceso asignativo resulta bastante exógeno a la propia región ya que una buena parte de los agentes económicos que toman estas decisiones de asignación no son "residentes" de la región. El papel del Estado—a través del sector público—resulta crucial, no tanto por la cuantía de los recursos por él controlados, sino más bien desde el punto de vista de las señales (o información) que la conducta estatal genera para otros agentes. Naturalmente que el efecto de la asignación de recursos estará mediatizada por la eficiencia en su uso. El crecimiento económico de la región también depende del impacto de la política económica (global y sectorial) sobre la propia región. Las políticas económicas no son por lo general neutras; por el contrario, a veces generan condiciones adicionales que estimulan el crecimiento de una región (por ejemplo, un tipo de cambio real elevado para una región exportadora) y a veces generan condiciones que frenan el propio crecimiento. Este es un proceso por completo exógeno a la región puesto que es el Estado—a través del Gobierno—quien tiene la responsabilidad completa de diseñar y ejecutar tal política económica. El desarrollo de la región, como un proceso y como un resultado más complejo y cualitativamente diferente del mero crecimiento, depende a su vez de la existencia en la región de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo articulados entre sí mediante dos referentes: una cultura regional y un proyecto político regional. Los elementos más significativos de esta malla están representados por una clase política regional, por una clase empresarial, por un sindicalismo regional, por la intelectualidad y por varias organizaciones sociales de diferente importancia así como por la propia burocracia y tecnocracia regional. Todos estos agentes individuales e institucionales constituyen la expresión de la capacidad de organización social de la región, factor endógeno por excelencia y elemento crucial para transformar el crecimiento en desarrollo.*

En consecuencia, una planificación estratégica del desarrollo regional se apoya en las hipótesis anteriores y se estructura en torno a tres funciones: una función de asignación cuya

finalidad es generar óptimos criterios (sobre todo, información para reducir la incertidumbre) para que los recursos fluyan a donde se desee; una función de compensación, esencialmente visualizada como un proceso de negociación política para que ciertas regiones sean retribuidas (*a priori*) por pérdidas provocadas por efectos negativos de la política económica, y una función de activación, asociada a las tareas conducentes a la construcción política y social regional, la función más importante en último término y a partir de la cual se genera una dinámica de retroalimentación positiva (sociedades regionales mejor organizadas mejoran su capacidad de negociación, lo que conduce a una mayor asignación de recursos que finalmente permite alcanzar un nivel superior de organización y así sucesivamente).

## Los nuevos temas del desarrollo regional

No sólo ha cambiado el contexto y el entorno del desarrollo regional, también ha variado la importancia relativa de ciertos problemas considerados como clásicos en el campo del desarrollo regional, como es el caso del mayor peso relativo de las disparidades intra-regionales de ingreso versus las disparidades inter-regionales, y han aparecido temas nuevos vinculados al desarrollo regional. Entre ellos, los más relevantes parecen ser el concepto de endogeneidad del desarrollo regional, la importancia de las políticas científicas y tecnológicas puestas al servicio del desarrollo local, el medio ambiente, la descentralización, la equidad intra-regional y la creciente importancia de las pequeñas y medianas empresas.

La endogeneidad del desarrollo regional debe ser entendida en cuatro planos interactuantes: la endogeneidad referida al plano político, la endogeneidad referida al plano económico, la endogeneidad referida al plano científico y tecnológico y, finalmente, la endogeneidad referida al plano cultural. Por tanto el escenario endógeno del desarrollo regional es ocupado por los siguientes tipos de actores e instituciones: los dirigentes políticos y el aparato de gobierno, los empresarios y las empresas regionales, los científicos y técnicos y las instituciones de investigación, y "el velo envolvente de la cultura regional".

El potencial endógeno regional comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, las aptitudes naturales y la energía de la población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc., elementos que configuran también el potencial de innovación y adaptación regional. Este potencial suele verse trabado tanto por una serie de características funcionales de las empresas individuales localizadas en la región como por carencias de ciertas condiciones indispensables del entorno de la propia región para un ejercicio efectivo de adopción, concepción y puesta en práctica de innovaciones.

En el caso de la RBB (siendo ello extensivo en realidad para cualquier otra región chilena) el potencial de desarrollo endógeno es la única vía para el desarrollo regional, dada la considerable prescindencia del Estado (expresada por la prevalencia absoluta de políticas económicas de carácter estrictamente nacional) y habida cuenta del considerable grado de apertura externa de la economía que, en ausencia de un esfuerzo endógeno regional, transforma a las regiones en verdaderos "cotos de caza" del capital internacional.

La cuestión del nuevo papel que hoy día cumplen las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) tanto en el plano nacional, pero especialmente en el plano local (regional, comunal) ha sido suficientemente estudiada como para justificar una referencia apenas marginal en esta oportunidad. El hecho más significativo es por supuesto la contribución de este estrato de tamaño organizacional a la generación de empleo neto, dada la racionalidad competitiva de la gran empresa, basada en la productividad y no en el empleo.

Por esta vía, las MIPyME se conectan con el problema de la equidad, un asunto de la mayor importancia en la región en estudio.

El texto de Garrido y Cuadrado Roura (2005)) acerca de nuevos enfoques, nuevas tendencias y... ¿nuevas políticas? es ahora una de las contribuciones recientes a este tema, tanto como un último artículo de Vázquez Barquero (2006) sobre *clusters* y *milieus* en los procesos de desarrollo.

### **Algunas cuestiones formales tan importantes como las sustantivas**

Se optó por un procedimiento estratégico de naturaleza cooptativa. Con ello se señala la necesidad de lograr la incorporación activa a la propuesta estratégica de la mayor cantidad posible de agentes del desarrollo. Naturalmente que una cooptación completa es imposible y en consecuencia siempre se debe contar con un contingente de actores pasivos o en franca oposición.

La maximización de voluntades a favor de la propuesta exige que el propio trabajo estratégico genere dos tipos de resultados: uno de carácter colectivo consistente en un clima psico-social positivo, favorable al cambio, con expectativas de beneficios compartidos, en síntesis, la creación de un escenario de un juego de suma no cero, es decir, abierto y otro, de carácter individual, de compromiso, personal o institucional, en relación a la propuesta.

Todo esto significa que el método de trabajo debe ser desde la partida un método esencialmente participativo, en el que en una primera fase la comunicación unidireccional, la socialización de las ideas y de las hipótesis principales, la sensación para todos y cada uno de ser sujeto de un proyecto colectivo, constituyen elementos claves.

Por otro lado, con cada "agente" deben desarrollarse conversaciones profesionales en el sentido de las nuevas teorías organizacionales de Flores (1990) a fin de obtener de ellos "*actos o compromisos comisivos*" en relación a la propuesta estratégica. Aquí el lenguaje formal resulta decisivo desde el punto de vista del documento estratégico, uno de los productos de todo trabajo de desarrollo regional, no el más importante, pero sin duda, el más concreto y visible.

El documento que refleja el proyecto de desarrollo debe tener dos características formales. Primero, debe ser un documento amigable, en el sentido en que este término se emplea hoy en día en el lenguaje de la computación, o sea, un documento "invitante" y no agresivo. Segundo, debe ser un documento que coopte, es decir, debe maximizar la probabilidad de que el "lector" asuma como suya la propuesta.

Para que todo esto sea posible hay que escapar de toda pretención tecnocrática en términos del lenguaje; todas las disciplinas científicas (y el pensamiento sobre desarrollo no es una excepción) desarrollan lenguajes crípticos, descifrables sólo para iniciados e ininteligibles para la mayoría de los "agentes" reales del desarrollo. Incluso es necesario usar formas de titulación llamativas, que despierten la curiosidad del destinatario. En definitiva, si el documento en cuestión va a lograr su propósito cooptativo, debe ser estructurado con criterios de "marketing".



## Las hipótesis de trabajo

Preparar una propuesta bien fundada acerca del desarrollo de una región de compleja estructura puede requerir insumos de tiempo propios de una actividad académica, pero poco funcionales a las necesidades políticas de un gobierno.

Este riesgo fue posible de ser minimizado en el caso de la RBB en parte debido a una cantidad de investigaciones previas que durante algunos años se habían desarrollado en torno a varios problemas de la Región. Así es que el equipo de trabajo pudo llegar a terreno con algunas hipótesis sobre la Región que rápidamente fueron sometidas a prueba:

a) Con respecto a la Región como tal: una no-región.

Se ha dicho que en los países con sistemas políticos unitarios, con fuertes tradiciones de una administración centralizada y sin abiertas tendencias separatistas derivadas de cuestiones étnicas o de otra índole, la regionalización como un proceso que busca crear entes territoriales políticamente descentralizados, es siempre un acto de voluntarismo político, sea del Parlamento, sea del Gobierno, como lo sostiene Baena del Alcázar (1989). Esto equivale a sostener el carácter de artificio de la mayoría de las regiones establecidas mediante tales actos de voluntarismo, o en otras palabras, a reconocer la contradicción región/no-región, que estará presente en mayor o menor medida en todo proceso regionalizador inserto en un marco en donde la institucionalidad precede y crea la regionalidad .

En el caso de la RBB se tomó como punto de partida la hipótesis de ser una región que en la práctica es una no-región, en el sentido de carecer de estructuras institucionales, administrativas, sociales y y sobre todo culturales que llenasen adecuadamente el espacio territorial, social y psicológico de la región. De hecho, las primeras miradas al mundo real de la RBB confirmaron plenamente esta hipótesis.

Para comenzar, no existe una cultura regional, no obstante que existen numerosas culturas provinciales y aún, estrictamente sectoriales, como la cultura del carbón, por ejemplo. Yo soy del Bío-Bío es un mensaje vacío; no puede traducirse en referentes concretos de ningún orden. Distinto es el caso de la afirmación yo soy de Chillán, (la capital de la provincia de Ñuble), una proposición que puede ser fácilmente decodificada para encontrar los referentes semióticos específicos a los cuales el "mensaje" hace alusión (por ejemplo, la artesanía de greda de Quinchamalí, el mercado de la ciudad de Chillán, etc.).

Para continuar, la mayoría de las organizaciones sociales, gremiales especialmente, tienen una membresía y una representatividad meramente provincial, aún aquellas que más cuestión hacen de su "regionalismo".

Las tensiones inter-provinciales, un fenómeno casi inescapable en el contexto en el cual se producen estas regionalizaciones, son en el caso de esta Región, menores que en otras regiones de Chile, pero no por ello inexistentes o sin un potencial de conflicto. La "capitalidad" no está en este caso en discusión, pero sí la dominación, fundada o aparente, de la provincia capital sobre el resto.

Los medios de comunicación social no contribuyen por el momento a consolidar la idea de una región de todos, puesto que ninguno de ellos tenía en la época alcance regional, con la distorsionada excepción de los canales nacionales de TV que llegan a todos los rincones regionales en una operación de aplanadora cultural del centro nacional, es decir, de Santiago.

Por último, la Región presenta serias deficiencias de articulación física que no juegan precisamente a favor de la transformación de una no-región en una región.

b) Con respecto a su comportamiento: crecimiento, pero no desarrollo

La violenta apertura externa de la economía chilena en el segundo quinquenio de los setenta eliminó rápidamente la sobre protección sobre la cual descansó la expansión industrial tanto del país como de la Región durante el cuarto de siglo anterior. En la RBB la sola rebaja del arancel modal desde un 90 por ciento en 1974 a un 10 por ciento en 1979, produjo la desaparición de un contingente importante de empresas, redujo el nivel de producción y elevó extraordinariamente el desempleo como lo muestran Boisier y Silva (1985).

La industria regional que sobrevivió debió entrar a un rápido proceso de modernización que los propios empresarios consideran casi como paradigmática, pero que los académicos llamarían "trunca" a esta modalidad de modernización basada en la combinación de una abundante dotación de recursos naturales con una oferta de mano de obra inserta en un marco jurídico y político que permite su contratación a tasas salariales extremadamente bajas, sin generar nuevas relaciones organizacionales.

La industria regional "modernizada" se vio reforzada por la instalación de un importante conjunto de industrias forestales y pesqueras que se han convertido en las ramas de punta de la economía regional, desde el punto de vista del crecimiento, pero no necesariamente del progreso técnico. A partir de la crisis de 1982, la economía regional ahora fuertemente basada en industrias "modernizadas" y en industrias "nuevas", comienza un sostenido proceso de crecimiento económico que lleva rápidamente a copar los márgenes de capacidad ociosa, de manera que actualmente tal crecimiento—ligeramente por encima del crecimiento nacional—se apoya en inversiones netas en forma creciente.

Este exitoso crecimiento económico no está acompañado sin embargo de ni una sola de las características del desarrollo regional según fueron expuestas en páginas precedentes. En particular, resulta casi chocante comprobar que en forma paralela al éxito económico y de acuerdo a cifras de la CEPAL (1990) la RBB se ubicaba en el segundo peor lugar entre todas las regiones en relación a la proporción de población "pobre" en el total. De hecho, en la Región el porcentaje de hogares pobres era un 30 por ciento superior al guarismo nacional.

Por supuesto, esto hacía de la equidad el tema central de la propuesta de desarrollo y transforma automáticamente a la propuesta regional en una propuesta funcional en términos nacionales,<sup>116</sup> tanto técnica como políticamente. Esta situación es una situación que todo planificador busca desesperadamente.

## **De una estrategia tradicional a un proyecto político regional**

Aproximadamente durante el mismo período en que se preparó la propuesta de la RBB, en las doce restantes regiones se estaban preparando documentos estratégicos estructurados de acuerdo a un formato fuertemente tradicional. Con excepción del declarado propósito de "hacer una experiencia piloto", el equipo de trabajo dispuso de total libertad para definir su propio esquema metodológico, incluyendo la posibilidad de hacer algo muy similar a lo que se preparaba en las otras regiones. Sin embargo, no hubiese sido posible eludir lo que

---

<sup>116</sup> Hay que recordar que la "consolidación democrática" y la lucha en contra de la pobreza constituían los dos principales compromisos del Gobierno de Aylwin.

se hizo, es decir, llevar una estrategia de desarrollo regional a una de sus máximas expresiones, esto es, transformarla en un proyecto político.

Lo inmediato: un proyecto político. Dos razones permiten explicar por qué era inescapable proponer una propuesta de desarrollo regional que fuese en realidad un proyecto político regional.

Por un lado, la Constitución de 1980 hacía recaer sobre la autoridad política regional dos funciones y en consecuencia dos responsabilidades: la función de administración, es decir, la prestación de servicios a la comunidad regional y la función de gobierno. Debe entenderse esta función de gobierno en un sentido más amplio que la tradicional función de gobierno interior, esto es, la mantención de la seguridad y el orden interno y la representación del Poder Ejecutivo en un determinado ámbito territorial. Al tenor de la Constitución, el concepto de "gobierno regional" envuelve una función eminentemente política, de "conducción social hacia situaciones políticamente definidas y de permanentes procesos de decisión", de ejercicio de la "autoridad y del liderazgo". La cuestión práctica es que al inicio del Gobierno de Transición, ningún Intendente regional estaba en condiciones de "hacer gobierno" y esta situación es comparativamente más importante en la RBB que en otras, precisamente por su peso relativo, tanto económico como político. Esta situación deriva simplemente del hecho de que el país no tiene tradición de "hacer gobierno" en un nivel sub-nacional. Nunca se ha hecho tal cosa porque en el antiguo régimen provincial, la autoridad política provincial (también llamado Intendente), era un personaje meramente figurativo, sin poder alguno, inserto en un sistema hiper centralizado y durante el régimen militar hubiese sido insólito que un Intendente regional se propusiese "hacer gobierno" en la medida en que ello presupone la existencia justamente de un proyecto político regional que nunca será una mera reducción a escala del proyecto nacional y por el contrario, siempre presentará áreas de conflicto entre ambos, tanto mayores cuanto más "reivindicacionista" es la región.

Así es que la primera responsabilidad fue asumir justamente la necesidad de dotar a la autoridad política regional de un proyecto político que en lo inmediato le permitiese usar un discurso estructurado frente a una variedad de auditorios provinciales, sectoriales, corporativos, etc. Por otro lado, el trabajo debería mostrar coherencia lógica entre las hipótesis y las propuestas. Desde este punto de vista sólo hay que recordar que una de tales hipótesis establecía que la RBB era una no-región. La pregunta pertinente es entonces: ¿cómo se construye una región? Hay una doble respuesta para ella. Mediante un proyecto político que cohesionese y movilizara a una porción significativa de la población tras intereses colectivos y consensuados, que haga que la población regional entre en un estado de "efervescencia creativa" en la cual los conflictos intra-regionales quedan subsumidos en el conflicto central con el exterior (otra región, el Estado, etc.) y mediante un proyecto cultural que provea los lazos de auto identificación y de pertenencia territorial.

Lo mediato: un proyecto cultural regional. El proyecto cultural para la RBB escapaba a los alcances de la cooperación técnica prestada al gobierno regional, pero de todos modos se dejaron establecidos algunos principios rectores de tal proyecto.

En primer lugar, la consolidación de una cultura regional presupone una permanente apropiación regional de las culturas locales. Para ello se requiere una amplia circulación regional de productos representativos de formas culturales tanto como una también amplia

circulación de expresiones culturales. En la RBB es precaria la circulación interna de productos y expresiones culturales locales.

En segundo lugar, el establecimiento de una cultura regional presupone igualmente una permanente apropiación regional de la cultura universal. Hay que encontrar un equilibrio adecuado entre la mantención de la cultura vernacular y la necesaria apertura e integración con la cultura internacional, un equilibrio que es a la vez una condición necesaria para evitar una alienación completa.

La cultura regional debe significar un rescate de una memoria regional, siempre existente, pero no siempre presente. En este sentido la valorización de la historia, de los personajes y de los hechos de la historia regional constituye una cuestión importante a la que el sistema educacional regional se encuentra íntimamente relacionado. La preservación del patrimonio, paisajístico y arquitectónico, es también un componente de la cultura regional. De nuevo hay acá una responsabilidad para el sistema educativo, como complemento de una inescapable acción del sector público. Sin duda, los medios de comunicación social juegan en este contexto un importante e insustituible papel, especialmente la televisión (dicha) regional.

El panorama completo de la cultura regional en el caso de la RBB es relativamente desolador. Productos artesanales famosos a nivel nacional, pero casi imposible de encontrar en ciudades regionales que no sean justamente las que sirven de asiento a la fabricación de ellos, productos gastronómicos vernaculares despreciados por los propios habitantes de la Región y de escasa circulación aquellos que gozan de amplia aceptación, paisajes deteriorados por desidia, ausencia de medios de comunicación de alcance regional, declinación de la antigua rica actividad cultural de la capital regional, etc., son todas situaciones que deben revertirse para que el yo soy del Bío-Bío contenga un mensaje de contenido real.

### **Estructura del proyecto político: imagen futura, ideología, conducción, base social y fundamento técnico**

Todo proyecto político se estructura a partir de una imagen futura de la sociedad a la cual se refiere, sea nacional, sea regional; sin dicha imagen no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe hacia adonde ir. Por supuesto, se trata de una imagen futura que representa una construcción voluntarista del futuro, pero eso no la convierte en una utopía, en la medida en que tal imagen represente el campo de lo posible dentro de lo deseable.

La imagen futura de la RBB fue construida mediante el uso de la metodología prospectiva de escenarios. Se especificaron cuatro de ellos: un escenario actual (que es más una descripción ordenada de situaciones visibles hoy día que un verdadero escenario), un escenario tendencial que representa la situación probable de las variables definitorias de la idea del desarrollo regional, un escenario del Siglo XXI como telón de fondo contra el cual proyectar el futuro de la región y finalmente, un escenario estratégico que representa las desviaciones deseables y posibles con respecto al escenario tendencial. De la yuxtaposición de estos escenarios resultan las trayectorias regionales, así como la identificación de las fortalezas y debilidades de la Región.

Todo proyecto político tiene detrás de sí una ideología, que conviene explicitar. En el caso de la RBB esta ideología se expresa, primero, en la idea de un regionalismo militante y propositivo, que no se queda en la mera denuncia anti-capitalina (como ha sido frecuente en el pasado), sino que es capaz de formular una propuesta positiva; segundo, la ideología se

expresa en la idea del humanismo, esto es, en la necesidad de colocar el territorio regional y su desarrollo al servicio de la persona humana. Esta es en definitiva la justificación de la importancia dada al tema de los recursos y del medio ambiente, ya que está claro que hoy día la Región coloca sus recursos al servicio casi exclusivo del capital, con resultados medio ambientales simplemente desastrosos. Igualmente en el humanismo reside la fundamentación de la prioridad otorgada a la equidad social regional, puesto que una región que no es capaz de proveer pleno empleo (aún con saldo neto migratorio negativo) y que genera pobreza extrema en términos alarmantes, claramente no constituye una región al servicio del hombre. En tercer lugar, la ideología del proyecto se expresa en la idea de la modernización de las actividades regionales, modernización que es considerada clave para el logro simultáneo de una mayor competitividad y equidad regional.

El proyecto político regional requiere, como es obvio, de una permanente conducción política en la Región. Se trata en verdad de una doble conducción política: cupular, por parte del Gobierno Regional y colectiva, ejercida por los dirigentes sociales y políticos regionales y por los Parlamentarios de la Región. Este es un asunto de la mayor importancia, pero que presenta grandes dificultades en la práctica.

Un proyecto político requiere apoyo social porque no se trata de una iniciativa "neutra", sino por el contrario, de una propuesta que reparte costos y beneficios de una manera necesariamente discriminada y que envuelve siempre transferencias de recursos (incluso poder) entre distintos grupos sociales. Por tanto resulta sumamente importante llegar a determinar lo más rápidamente posible qué sectores están a favor o en contra de la propuesta. Con este objeto, durante el desarrollo del trabajo en la RBB, se sostuvieron reuniones con más de 1.000 personas pertenecientes a diferentes organizaciones (sindicatos, cámaras empresariales, universidades, mujeres, juventudes, ONG's, dirigentes de partidos políticos, corporaciones privadas de desarrollo, etc., etc.) en un proceso inicial de comunicación y socialización de las ideas matrices de la propuesta a fin de recoger reacciones y sentar las bases para una etapa posterior de verdadera participación en la planificación regional.

Finalmente, cualquier proyecto político que se plantee en un terreno más concreto que la metafísica, requiere apoyarse en una propuesta técnica, que constituye su fundamento. En forma por demás esquemática se podría resumir la propuesta técnica de la siguiente manera.

El objetivo primario de la estrategia de la RBB era transformar su crecimiento en desarrollo. Esto, como fue especificado oportunamente, significa el desarrollo de la región como tal, el desarrollo de la comunidad regional y el desarrollo de cada individuo de la región. El desarrollo de la región presupone su propia construcción social y política en tanto que el desarrollo de la comunidad y de los individuos supone, primerísimamente, la reducción de la inequidad social, y la densificación del tejido social. A fines del Siglo XX y con mayor razón en el próximo siglo, el logro de la equidad social presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: el poder y el empleo. Muchas personas se mantienen en situación de pobreza porque, con independencia de otros factores, carecen de espacios organizacionales y políticos en los cuales representar sus demandas y carencias y no cuentan con "intermediadores" que los representen ante el Estado u otras entidades públicas o privadas capaces de corregir total o parcialmente las situaciones de carencia. En otras palabras, estas personas se mantienen en situación de pobreza porque tienen escaso o nulo acceso al poder político. Corregir esta situación supone una descentralización política territorial, de manera de crear numerosos espacios intermedios (desde juntas de vecinos, pasando por el municipio

hasta llegar a la región) en donde se multipliquen las probabilidades, para un individuo cualquiera, de acceder a las instancias de intermediación o a instancias más directas de acción. Así es que en la propuesta estratégica de la RBB la descentralización aparece como una condición para la equidad. Por otro lado, mejorar el acceso de las personas al empleo presupone una oferta creciente de puestos de trabajo, debido a los cambios previsibles en la cantidad y composición de la fuerza de trabajo (por ejemplo, mayor tasa de actividad femenina) y presupone también empleos con productividad en constante aumento a fin de que los incrementos de ingreso tengan una base real y no puramente monetaria y en consecuencia inflacionaria.

Como ha sido bien probado por numerosas investigaciones el empleo neto está siendo generado en forma proporcionalmente más significativa en el estrato de la micro, pequeña y mediana empresa, debido a la racionalidad de las estrategias competitivas de las grandes empresas. Así es que la atención debe fijarse en el estrato de la micro, pequeña y mediana empresa, si el objetivo es la equidad. Pero además, las MIyPIMES generan proporcionalmente más renta regional que las grandes empresas, debido a la escasa importancia del modelo de segmentación geográfica de funciones empresariales en este estrato. Ahora bien, si los empleos creados en este estrato van a estar acompañados de una creciente productividad, ello supone la introducción sistemática de progreso técnico en las actividades y organización de estas empresas. Pero como es bien sabido, estas empresas tienen dificultades estructurales para acceder a las innovaciones, difícilmente tienen sus propios departamentos de I&D y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de C&T.

Esto significa que la modernización de este estrato empresarial debe descansar en la existencia de un mercado local de ciencia y tecnología, es decir, en un activo papel innovativo de las universidades y centros de investigación localizados en la región. Este es un campo en donde la RBB se encuentra en un buen pié potencial.

Sin embargo, la mera introducción de progreso técnico en las MIyPME puede no ser exitosa si previamente no se ha preparado técnicamente al personal. De aquí entonces que la formación permanente de recursos humanos constituya otro punto clave de la propuesta estratégica. De igual modo, el aumento sistemático del empleo debe provenir principalmente de un aumento constante en el número de pequeñas y medianas empresas y para que ello sea posible es necesario eliminar algunas de las trabas que impiden el nacimiento o la consolidación de estas empresas. Como se sabe, las dificultades de acceso al mercado financiero es una traba importante y por ello la estrategia de la RBB incursiona en el mundo financiero regional proponiendo un conjunto de acciones para colocar el Banco del Estado de Chile al servicio del estrato de la pequeña y mediana empresa.<sup>117</sup>

También resulta importante, desde el punto de vista recién comentado, la articulación entre las MIyPME y el estrato de la gran empresa, de particular importancia en la Región. Las grandes empresas que operan en los sectores forestal, pesquero, metalúrgico, textil y otros, tienen en marcha estrategias de desarrollo empresarial probablemente exitosas y seguramente independientes de consideraciones particularizadas en relación al porvenir de la Región. Así que acoplar las MIyPME a las grandes empresas puede constituir una estrategia parcial

---

<sup>117</sup> Cabe hacer notar que el trabajo en este caso puso de manifiesto que siendo la Región en su conjunto una región netamente transferidora de recursos financieros, ello es intermediado, no por la banca privada, como se suponía, sino precisamente por la banca estatal.

adecuada; esto parece además ser actualmente más factible que en el pasado si se tiene en cuenta la fuerte tendencia a la subcontratación que se observa internacionalmente al interior de las grandes empresas. De hecho, en el sector forestal de la Región, un sector fuertemente oligopólico, ya operan más de 400 empresas sub-contratistas.

La modernización que se plantea para este estrato en cualquiera de los sectores en que opera, difícilmente podrá tener lugar sin una verdadera "transformación productiva" de las grandes empresas regionales que las conduzca a una segunda modernización, esta vez compatible con la equidad. La agregación de mayor valor a los principales productos transables elaborados en la región, la identificación de "nichos" tecnológicos que la Región podrá eventualmente ocupar,<sup>118</sup> el surgimiento de nuevas relaciones capital/trabajo y la flexibilización productiva apuntan a facilitar el tránsito de la producción regional desde el viejo régimen "fordista" al nuevo paradigma "post-fordista".

El desarrollo de los individuos tiene que ver con la creación de *condiciones de entorno* que faciliten la potenciación de los seres humanos (los *bípedos implumes* de Unamuno) en personas humanas dotadas de dignidad, subjetividad, sociabilidad, y trascendencia.

En resumen, la propuesta técnica que fundamenta al proyecto político de la RBB, tiene como pivote visible la equidad; a partir de tal objetivo se estructura una cadena lógica de acciones interconectadas en varios campos. En más de algún aspecto, la propuesta completa es una aplicación concreta de la actual "idea-fuerza" de la CEPAL: la transformación productiva con equidad y sustentabilidad.

## Una visión al documento estratégico

Como se indicó más atrás, uno de los productos de un trabajo como el que se comenta, es un documento, que sirve para explicitar, fundamentar y socializar una determinada propuesta de desarrollo y en torno al cual, como es natural, se generan expectativas de distinto orden. La evaluación que los "clientes" (gobierno, grupos de interés, etc.) hacen acerca del trabajo de los equipos técnicos (sean locales o no) está críticamente vinculada a una cuestión en definitiva formal, como lo es todo documento.

Atendiendo precisamente a la importancia de algunos aspectos formales (tal como fuera discutido más atrás), la "operación" completa y el documento mismo fueron colocados bajo un título que sirviese como "idea-fuerza": **LA REGION DEL BÍO-BÍO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI**, detrás del cual se ocultaba una intencionalidad perfectamente definida. La idea fue concitar en la Región una voluntad colectiva activa que le permitiese a la Región adelantarse al futuro, salir al encuentro de él, en vez de resignarse pasivamente a esperar lo que el futuro depara. Una postura pasiva implica—como la historia lo demuestra—hacerse cargo de los costos del cambio social y tecnológico, sin recibir los beneficios. También se utilizó en el titulado de la estructura capitular del documento un lenguaje atractivo, cuando no provocativo, que buscó intencionadamente hacer un paralelo tan extenso como fuese posible, con la anatomía y fisiología del cuerpo humano. Esta vez la intencionalidad y el mensaje subliminal apuntaban a marcar el hecho de que toda región es en verdad un organismo vivo, no de una simpleza amebiana, sino por el contrario, tan complejo como el más complejo de los organismos vivientes.

---

<sup>118</sup> Una cuestión que por cierto no puede ser definida sólo por la Región, puesto que envuelve asuntos pertinentes a la política científica y tecnológica así como industrial y de comercio exterior del país como un todo.

El documento se conformó finalmente en trece capítulos, de los cuales una apretada síntesis se muestra en el Anexo de este capítulo. Una parte de los capítulos apunta preferentemente a cuestiones que tienen que ver con la "construcción" de la Región, en tanto que otros apuntan a varios aspectos vinculados con el tema de la equidad social. El lenguaje usado—muy coloquial—fue pensado como una herramienta importante en la socialización de la estrategia y en la cooptación de actores y se enmarca en el constructivismo lingüístico de Piaget, Vigotski, y Maturana (Rosas R. y C. Sebastián; 2001).



**Capítulo 1**

***Para ser bien prácticos... ¡un poco de teoría!***

**Capítulo 2**

***Los escenarios regionales: un camino por recorrer***

**Capítulo 3**

***Quién es quién en la Región***

**Capítulo 4**

***El cerebro regional: su estructura científica y tecnológica***

**Capítulo 5**

***El sistema nervioso regional: su poder político***

**Capítulo 6**

***La musculatura de la Región: el sistema productivo***

**Capítulo 7**

***La sangre que corre por las venas: los recursos financieros***

**Capítulo 8**

***El delicado tejido celular de la Región: los municipios***

**Capítulo 9**

***El esqueleto que soporta al cuerpo: el sistema urbano y la infraestructura de transportes.***

**Capítulo 10**

***Huachipato y Quinchamalí S.A.: empresas grandes y pequeñas, pero ,... todas modernas***

**Capítulo 11**

***El territorio y los recursos naturales: un préstamo de nuestros descendientes***

**Capítulo 12**

***Aún el mejor producto necesita... ¡marketing !***

**Capítulo 13**

***Una región para el Siglo XXI: una construcción colectiva***

## Programación del Sector Público en el corto plazo

Bajo este título, el documento oficial de la EDR 1990–2000<sup>119</sup> señala algunas pocas cifras para el período 1991–1993. Dada la prioridad establecida en la EDR en los aspectos sociales del desarrollo (un déficit permanente en la Región), lo primero a destacar es el gasto y la inversión en los sectores sociales, la cual se proyectó en M \$ 112. 025.842 (equivalentes a la fecha a algo así como US \$ 313 millones). A su turno, la inversión en infraestructura (riego, agua potable y alcantarillado, transporte marítimo, transporte aéreo, vialidad urbana, vialidad interurbana) se proyectó en M \$93.328.200.<sup>120</sup>

La estrategia concluye listando un conjunto de acciones (sin su cuantificación) en diversas áreas: a) área de investigación; b) área de capacitación; c) área de investigación y promoción de mercados; d) área de promoción de inversiones y; e) área institucional.

Un *offspring* del trabajo estratégico en la región fue la constitución en el seno de la Universidad del BíoBío de un centro de estudios regionales, CEUR, (Centro de Estudios Urbano Regionales), un núcleo pequeño de calificados investigadores que se configurado—probablemente—como el centro más productivo y de alto nivel en Chile. A la fecha ha publicado varios libros y más de treinta títulos en la serie Estudios Regionales. Bien puede calificarse esta creación académica institucional como el resultado más importante de la cooperación técnica de las NN.UU a la región.

## La metodología

¿Cuáles son las diferencias básicas entre la planificación normativa y/o estratégica y un proyecto político?

La razón que justifica el paso a un “mecanismo de control” de máxima complejidad radica en la aceptación de la complejidad elevada del mundo contemporáneo, a la cual no escapaba—a fines del siglo XX—la RBB, lo cual obliga a volver a la Ley de Ashby y, por otro lado, ya era evidente a comienzos de los años noventa, a lo menos para los miembros del equipo MIDEPLAN/ILPES, que había que trabajar con conceptos como los descritos por Roberto Camagni, en el gráfico inserto a continuación.

<sup>119</sup> Hay que anotar que ni el documento entregado por la Misión ONU de Cooperación Técnica ni la publicación oficial y final de la EDR por parte del Gobierno Regional mencionan un año terminal y sólo se habla del mediano y largo plazo. A veces se ha usado el año 2000 como terminal, pero ello obedece sólo a un deseo de marcar el cambio de siglo. Por supuesto que no se trató de una omisión, sino de una opción deliberada para marcar la dificultad de cerrar una noción de “largo plazo” en el contexto de la globalización y de la velocidad del cambio actual

<sup>120</sup> Estas cifras son algo absurdas y más de alguien dirá que sólo faltó agregar los centavos.

## CONCEPTOS CLAVES EN POLITICAS REGIONALES A LO LARGO DEL TIEMPO

| <u>Pre contemporáneos</u> |   |
|---------------------------|---|
| 1950-1960                 | Infraestructura como condición del crecimiento                              |
| 1960-1970                 | Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base de exportación |
| 1970-1980                 | Desarrollo endógeno: PyMES, competencias locales                            |
| <u>Contemporáneos</u>     |   |
| 1980-1990                 | Innovación, difusión tecnológica, medios innovadores                        |
| 1990-2000                 | Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo                   |
| 2000-2010                 | Capital relacional, interconexión, cultura local, e-trabajo                 |

Fuente: Camagni, R., *Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localisation: spatial perspectives*, Politecnico di Milano, 2.000

Definidas estas cuestiones previas era necesario explicitar una metodología de trabajo, explicitar la naturaleza de cada componente de ella y su secuencia o articulación. Los conceptos claves se relacionaron con la modernidad y modernización de la región (condición indispensable para competir en la complejidad de la globalización), con el papel del conocimiento e innovación, con la asociatividad, con la cultura, con la democracia, con la participación, con la identidad, y con el lenguaje. Que la idea era ser heterodoxo estaba claro. Necesariamente el diseño metodológico se apoyó en el marco cognitivo (territorial) emergente a comienzos de los años noventa así como en la heurística de la invención *in situ*.

### ¿POR QUÉ UN PROYECTO POLÍTICO? ¿POR QUÉ NO UN PLAN O UNA ESTRATEGIA?

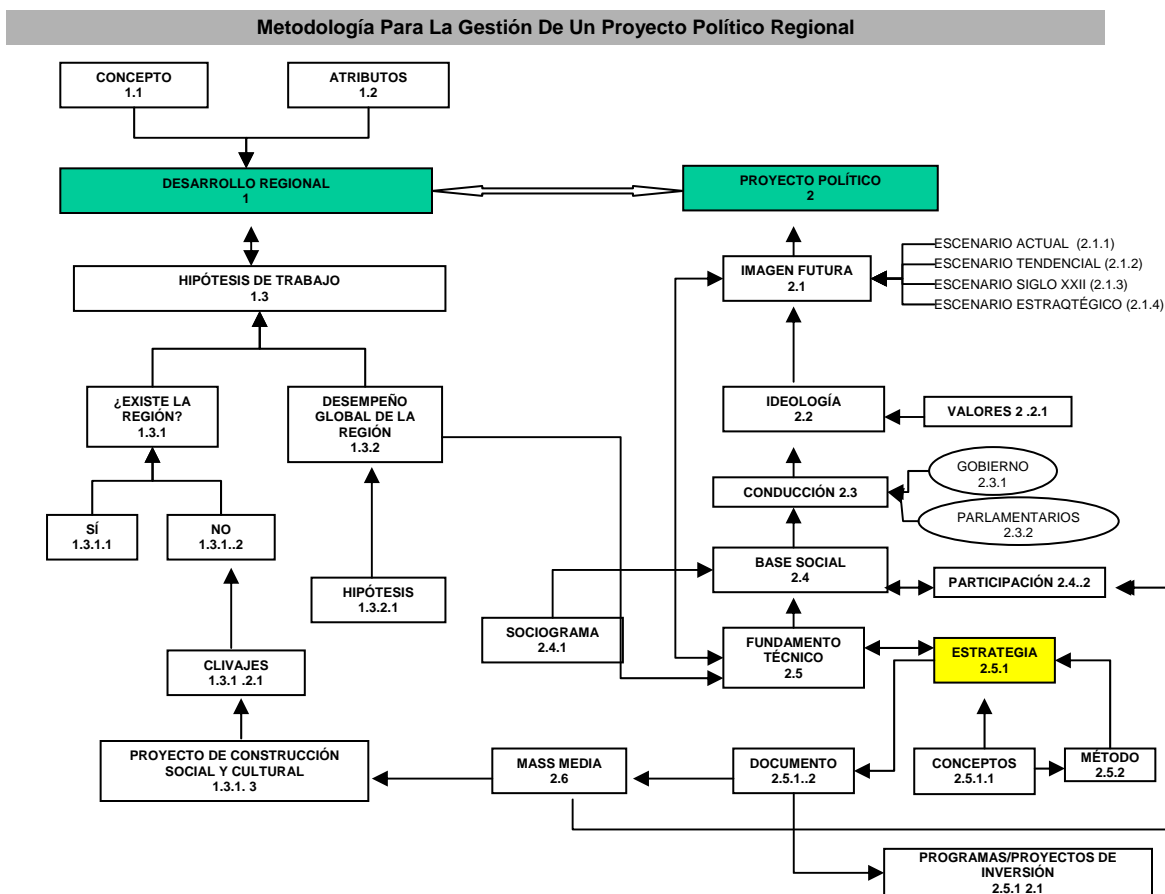
#### PLAN Y ESTRATEGIA

Un PLAN supone un único agente con control total del medio (el Estado con todo el poder).  
Una ESTRATEGIA supone un agente hegemónico operando en conjunto con otros agentes (el Estado en situación de poder compartido).  
Ambos se basan sólo en la racionalidad económica instrumental.  
Ambos funcionan sólo con recursos de mercado.  
Ambos suponen sistemas socio-tecnico-económicos simples.

#### PROYECTO POLÍTICO

Un PROYECTO POLÍTICO opera en situaciones de poder difuso con elevado número de agentes sociales.  
Un PROYECTO POLÍTICO reconoce diferentes racionalidades distintas de la económica.  
Un PROYECTO POLÍTICO es de naturaleza constructivista  
Es más teleológico que instrumental.  
Opera con recursos tanto de mercado como intangibles.  
Supone elevada complejidad del sistema.  
Es holístico y sistémico

El gráfico inserto a continuación da cuenta de la estructura metodológica y sobre él hay que hacer varios, pero breves comentarios.



**Fuente:** Elaboración propia.

En primer lugar se muestra claramente el uso de la Ley de la Variedad Necesaria, mostrada por la flecha bidireccional que conecta las ventanas tituladas “desarrollo regional” y “proyecto político” (iguales niveles de complejidad).

Si se observa el lado izquierdo del gráfico las cuestiones que se plantean en torno a la idea del desarrollo regional son, primero, una clara definición que diferencie el concepto de otros fenómenos que pueden estar ocurriendo en el territorio, segundo, el establecimiento de hipótesis previas de trabajo que optimicen el escaso tiempo disponible en la práctica y que se refieren en lo principal a aclarar si el territorio del cual se dice que constituye una región lo es en efecto y al examen de la *performance* económica y social en el pasado. Si la respuesta acerca de la realidad existencial de la región es negativa (se está en presencia de una no-región) será preciso sacar a luz los diferentes *clivages* y a partir de allí será probablemente necesario incorporar al proyecto político un proyecto de construcción social y cultural. La verificación empírica de la *performance* pasada en términos de crecimiento económico absoluto y relativo y en términos del cambio en la equidad social absoluta y relativa deberá ser explicada a partir de métodos científicamente validados.

El lado derecho de la gráfica contiene el proyecto político como tal, que se construye a partir de la definición de una imagen futura de la región, basada en un análisis prospectivo de escenarios. La ideología del proyecto, la forma de conducción de él, la base

social con posturas a favor y en contra, y el fundamento técnico del propio proyecto, son todas cuestiones a ser explicitadas.

Siendo un proyecto político esencialmente teleológico o finalista (el qué), él incluirá una estrategia instrumental (el cómo), que debe ser definida conceptualmente y elegida la modalidad precisa de ella (militar, interactiva, cooptativa) para terminar como un documento público que a través de los medios masivos de comunicación ayudará a la participación y a la socialización. Como es obvio la estrategia finaliza identificando programas y proyectos de inversión.

Una exposición en detalle de la metodología utilizada en el proyecto político de la RBB se encuentra en un libro de Boisier (1992).

## 5.6. La estrategia regional actual (2000–2006)

### El contexto histórico

La primera estrategia de la RBB, período 1966–1970, quedó enmarcada en un *tempo* de profundos cambios en la sociedad chilena propuestos por el Presidente E. Frei Montalva y que incluyó una reforma educacional, una reforma agraria, una reforma urbana, la “chilenización” del cobre, la promoción popular, el sindicalismo campesino, la intensificación de relaciones diplomáticas proactivas con todo el mundo, la modernización del Estado, representada principalmente por la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) y como consecuencia, la introducción del ordenamiento territorial y de la planificación regional a escala nacional y regional. Se estaba inmerso en un clima de efervescencia creativa y de ampliación de oportunidades para todos y la estrategia de la EDRBB 1 fue parte de este clima.

La segunda estrategia de la RBB, período 1990–... se planteó junto con el proceso de re-democratización del país conducido por el Presidente P. Aylwin, período preñado de avances y amenazas, de una coreografía política con pasos hacia delante, hacia atrás y a los lados, en el cual había que recautivar la imaginación colectiva en torno a la verdad, a la paz, al progreso, a la justicia, a la democracia, etc. *Audacia cautelosa* podría ser un descriptor político de los tiempos y la propuesta estratégica EDRBB 2 se impregnó de ella.

La tercera estrategia, EDRBB 3 (2000–2006), coincide plenamente con el gobierno del Presidente R. Lagos,<sup>121</sup> con las aguas políticas calmadas y con sólido crecimiento económico después de un inicial lapso de *ralentización*. Se trata además, de un período de intensísima apertura externa mediante la firma de tratados de libre comercio (Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Corea, China) que abren insospechadas posibilidades a las regiones. Se produce en este período también un cambio en el “perfil” de la autoridad política regional,<sup>122</sup> al ocupar este cargo un “hombre de terreno” más que de “gabinete”.

<sup>121</sup> De quien se ha dicho que es un estadista con profesión de abogado y vocación de ingeniero, apuntando con ello al fenomenal progreso infraestructural del país durante su administración.

<sup>122</sup> El Intendente Regional en 1966 era un abogado (Alfonso Urrejola), en 1990 también fue un abogado y académico (Adolfo Veloso) y en el 2000 era un Ingeniero Forestal con vasta experiencia en África (Jaime Tohá).

## El discurso

Según se afirma en el documento pertinente, la EDRBB 3 prioriza los siguientes principios básicos para orientar la acción del gobierno y de la comunidad: a) un crecimiento económico regional al servicio de sus habitantes; b) la integración a la modernidad de todos sus habitantes y territorios; c) un impulso decidido a la descentralización, y; d) un desarrollo humano integral y participativo.

Adicionalmente a estos cuatro principios se determinaron ocho lineamientos o vías estratégicas de acción para superar los obstáculos y potenciar las oportunidades detectadas: a) desarrollo integral del territorio; b) desarrollo productivo integral, sustentable y competitivo; c) fortalecimiento del mundo rural, mejorando la equidad y sustentabilidad, d) ciencia y tecnología para el desarrollo; e) gestión pública moderna y cercana a la gente; f) mejor calidad de vida y convivencia entre las personas; g) promover la participación y la integración social; h) identidad regional como un desafío integrador de la diversidad.

Para cada lineamiento estratégico se plantea un conjunto de objetivos generales y específicos, en tanto que se definen catorce territorios de planificación (la marca distintiva de esta propuesta) para la implementación de la EDRBB 3 y se remarca la necesidad de difusión y evaluación.

No resulta posible, por ahora, decodificar los cuatro principios básicos, algo que debería resultar probablemente en complicadas preguntas como, por ejemplo, ¿qué significa concretamente un *crecimiento al servicio de los habitantes?*, ¿qué se entiende por *modernidad?*, ¿puede una región chilena *impulsar la descentralización?*, ¿qué se entiende por *desarrollo humano?*

## Aspectos metodológicos

Según se lee en el documento estratégico, este instrumento de planificación, válido para el período 2000–2006,<sup>123</sup> consta de cuatro fases: formulación, aprobación, gestión y difusión, y evaluación.

La fase de formulación se desarrolló en tres etapas, como se muestra a seguir:

| ETAPAS                      | ACTIVIDADES   |
|-----------------------------|---|
| I. Evaluación EDR 1995–2000 | Encuestas al sector público; Focus Group a sectores privado y social; Encuentros provinciales; Entrevistas dirigencia política  |
| II. Actualización           | Estudios y talleres prospectivos temáticos; Talleres de análisis FODA; Talleres grupos prioritarios   |
| III. Formulación            | Propuesta de territorios de planificación; Propuesta de lineamientos estratégicos, objetivos generales y específicos; Talleres de validación y propuestas preliminares de acciones estratégicas; Diseño y formulación de documento base de la EDRBB 3 |

En la primera etapa se usó:

- a) Encuestas directas al Sector Público
- b) Cuatro Focus Group a empresarios y representantes de la sociedad civil

<sup>123</sup> Este acotamiento es propio de la cultura administrativa chilena que segmenta sus propuestas de acuerdo a la duración del período presidencial. ¿Cómo se puede hablar entonces de largo plazo?

- c) Cuatro encuentros provinciales
- d) Entrevistas semi estructuradas a Parlamentarios, Consejeros Regionales, y Alcaldes

En la segunda etapa se realizaron las siguientes actividades:

- a) Seis estudios prospectivos (con talleres de validación) sobre: i) economía y empleo, ii) ciencia y tecnología, iii) globalización y necesidades de infraestructura, iv) sistemas naturales claves para el desarrollo, v) estudio prospectivo energético, vi) construcción de identidad regional
- b) Nueve talleres de análisis FODA, insertos en la técnica de planificación estratégica, cuatro de ellos a nivel provincial y cinco de carácter regional
- c) Tres talleres con Grupos Prioritarios (jóvenes, discapacitados, adultos mayores)

La tercera etapa, de formulación propiamente tal, corresponde a la parte conclusiva que permitió establecer las orientaciones estratégicas:

- a) Propuesta de *Territorios de planificación*, ampliando los ya existentes
- b) Propuesta de lineamientos, objetivos generales y objetivos específicos
- c) Cinco talleres de validación, uno por provincia y uno final con el Gabinete Regional
- d) Formulación del documento base de la EDRBB 3

## **Territorios de planificación de la Región del Bío-Bío**

La Región del Bío Bío en su Estrategia Regional de Desarrollo ha planteado, entre sus líneas estratégicas fundamentales el promover un Desarrollo Integral del Territorio. En esta perspectiva, y debido a la gran variedad de paisajes naturales, sociales y económicos que existen en la Región, así como a la presencia de grandes desequilibrios espaciales, el Gobierno Regional ha buscado generar un ordenamiento de su territorio que permita ir corrigiendo dichos desequilibrios y así conseguir, consecuentemente, un territorio cada vez más integrado. Por lo anterior, es que se ha diseñado una subdivisión funcional del espacio regional, a través de la conformación de un conjunto de Territorios de Planificación, que son agrupaciones de comunas que se organizan en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos. Estos Territorios de Planificación se han ido conformando y estructurando por iniciativa de los Municipios, del Gobierno Regional o de las Instituciones del nivel Central, y tienen por objetivo inicial el promover acciones destinada a focalizar y/o coordinar las inversiones de origen estatal para la superación de problemas específicos que presenten.

### ***Valle del Itata***

Ubicado en el sector norponiente de la Región. Está conformado por 9 comunas. En total abarca una superficie que corresponde al 10% del territorio comunal, con un volumen de población cercano a las 80 mil personas. Su carácter es marcadamente rural y sus vocaciones productivas se ligan a lo silvoagropecuario y turístico.

### ***Pencopolitano***

Corresponde al territorio conformado por 6 comunas del Gran Concepción, ubicadas al oeste de la Región. Involucra el 3% de superficie regional y a la vez, es el territorio más poblado, superando las 680 mil personas. Se conforma como el territorio centro rector regional, como principal centro urbano residencial y como polo del sistema marítimo, portuario, industrial y de servicios de la Región y de la zona centro sur del País.

### ***Secano Interior de Concepción y Bío Bío***

Territorio ubicado en el centro poniente de la Región, se basa en una Asociación de 7 Municipios para el Desarrollo Local que abarcan cerca del 9% del territorio regional y contienen una población que supera las 197 mil personas. Al a vocación silvoagropecuaria y turística se suma el potencial de desarrollo marítimo en la comuna de Penco.

### ***Reconversión***

Territorio conformado por las comunas de Lota y Coronel y que implica cerca del 1% del territorio regional. Ubicado en el sector poniente de la Región, concentra a más de 140 mil personas y se constituyó, inicialmente, como una de las respuestas a la crisis económica provocada por el cierre de las minas del carbón, buscando la intervención del Estado, para la creación de oportunidades de inversión y para la generación de empleo.

### ***Arauco***

Se emplaza en el sector sur poniente de la Región y se conforma por las 7 comunas de la Provincia de Arauco, cubriendo el 15% de la superficie regional y concentrando más de 157 mil personas. Presenta condiciones sociales vulnerables asociadas al cierre de las minas del Carbón y a ciertos conflictos de orden étnico. Su potencialidad es silvoagropecuaria, pesquera y turística.

### ***Punilla***

Localizado en el sector nororiente de la Región y conformado por 4 comunas. Su superficie representa cerca del 13% de la Región y posee una población que ronda los 88 mil habitantes. Su carácter rural se asocia a las actividades agroalimentarias y turísticas, siendo relevante la presencia de la Cordillera de los Andes.

### ***Chillán***

Ubicado en la depresión intermedia, en el centro norte de la Región. Lo compone la comuna de Chillán, con una superficie que alcanza el 1% del territorio regional y con más de 160.000 habitantes. Su potencialidad se asocia a la presencia de Chillán como la segunda ciudad más relevante de la Región, e incorpora a su entorno rural inmediato.

### ***Laja Diguillín***

Se emplaza en el sector centro oriente de la Región y se conforma por 7 comunas que representan el 12% del territorio regional. En este territorio habitan más de 100 mil personas que se concentran fundamentalmente en la comuna de Chillán Viejo. Su vocación se liga directamente con las actividades silvoagropecuarias y turísticas.



### ***Bío Bío Centro***

Se emplaza en el sector centro sur de la Región, conteniendo a 3 comunas que abarcan el 8% de la Región. En ella habitan más de 214 mil personas y contiene a la tercera entidad urbana más grande de la Región, la ciudad de Los Ángeles. Su vocación se asocia a la actividad silvoagropecuaria y a la prestación de servicios y de comercio.

### ***Bío Bío Cordillera***

Territorio localizado en el sector sur oriente de la Región. Se conforma por 8 comunas, en que habitan más de 88 mil personas. Cubre el 28% del territorio regional siendo el Territorio de Planificación más extenso y el de menor densidad demográfica. Su vocación se asocia al desarrollo turístico en la Cordillera de los Andes y a la actividad silvoagropecuaria en la depresión intermedia.

## **Lineamientos estratégicos, objetivos y propuestas de acción**

En la estrategia 2000–2006 se han definido ocho lineamientos estratégicos que conforman el marco de intervención: a) desarrollo integral del territorio; b) desarrollo productivo integral, sustentable y competitivo; c) fortalecimiento del mundo rural; d) ciencia y tecnología para el desarrollo; e) gestión pública moderna y cercana a la gente; f) mejor calidad de vida y convivencia entre las personas; g) participación social y grupos prioritarios; h) identidad regional, un desafío integrador de la diversidad.

Estos lineamientos se traducen en objetivos generales (desglosados a su vez en varios objetivos específicos). El desarrollo integral del territorio origina objetivos generales como: a) integrar los instrumentos de planificación existentes;<sup>124</sup> b) reforzar los sistemas de información geográfica y estadísticas regionales; c) fortalecer los instrumentos de inversión. A su vez, todos los objetivos específicos se territorializan en alguna medida. El desarrollo productivo se desglosa en los objetivos generales: a) promoción del desarrollo integral de las actividades existentes, fortaleciendo su articulación y procurando una localización más equilibrada; b) adecuación de la fuerza de trabajo a los cambios impuestos por la apertura económica; c) propender a un desarrollo sustentable; d) mejorar la competitividad regional; e) potenciar las oportunidades de la globalización. El fortalecimiento del mundo rural se desglosa en: a) mejorar la calidad de vida rural; b) mejorar la productividad y competitividad; c) diversificar la base productiva rural; d) modernizar la institucionalidad rural. El potenciamiento de la ciencia y tecnología en la región deriva a: a) desarrollo de una política de C&T; b) institucionalizar un sistema de C&T; c) fortalecer la capacidad en investigación C&T. Una gestión pública moderna origina los objetivos generales siguientes: a) fortalecer la descentralización pública; b) avanzar en la desconcentración y descentralización intraregional del sector público; c) mejorar la calidad y coordinación de los servicios públicos; d) impulsar cambios culturales en el ámbito público; e) mejorar la política de recursos humanos; f) fortalecer la articulación pública–privada. La mejoría en la calidad de vida y convivencia interpersonal se expresa en: a) reducir la pobreza y la indigencia; b) mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la educación; c) mejorar el acceso a y la calidad de las prestaciones de salud; d) mejorar los barrios; e) fortalecer la gestión regional en vivienda; f) fomentar el deporte y la recreación. La promoción las participación e integración social conduce a: a)

<sup>124</sup> Planes Reguladores Comunes, Intercomunal Metropolitano, Plan Regional de Desarrollo Urbano.

fortalecimiento de la sociedad civil; b) promover la participación social; c) fortalecimiento de la etnia mapuche; d) promoción de la integración, participación social e igualdad de oportunidades de los grupos prioritarios; e) promover la participación de la mujer; f) promover la integración de los discapacitados; g) mejorar la calidad de vida de los adultos mayores; h) mayor participación de los jóvenes; i) desarrollo integral de los niños y adolescentes. La cuestión de la identidad recurre a: a) reconocimiento de la heterogeneidad del patrimonio histórico-cultural; b) construir una mentalidad de regionalidad.<sup>125</sup>

En principio es bastante impresionante esta estrategia: apunta a varios temas claves de la contemporaneidad, es muy exhaustiva, la metodología—cercana a la construcción de árboles de problemas—es adecuada, tal vez ni más ni menos que otras y el documento revela un alto nivel de profesionalismo. Pero hay cuestiones centrales que se eluden.

Hay que anotar que el documento (oficial) de esta EDR usado para alimentar estos comentarios no contiene ni una sola cifra económica referida al período 2000–2006, lo cual impide emitir juicios acerca del impacto potencial de la propuesta.<sup>126</sup>

## 5.7. Análisis comparativo: las ideas dominantes, el estilo y el método, la socialización, el impacto real

Tres momentos en la historia del país, un mismo tema presente en el discurso político durante cuarenta años (si bien con intensidad variable), tres marcos cognitivos y tres conjuntos de destacados profesionales para producir... ¿qué? ¿Un salto de la RBB al desarrollo? ¿Una frustración profesional y tal vez social? ¿Un aprendizaje colectivo social o cupular?

Un examen somero de las tres propuestas revela significativas diferencias, aunque hay que tener presente la contextualización histórica y, como se dijo al comienzo de este capítulo, puede ser muy injusto criticar el pasado con las ideas del presente. Así también es justo anotar que cada una de las propuestas sintonizaba muy bien con su época y que no está en discusión el profesionalismo, la devoción e incluso la pasión con que ellas se formularon.

La Estrategia para el desarrollo económico 1966–1970 refleja la visión normativa de la planificación, un ejercicio al que se la asignaba un *fundamentum in re*, esto es, un apelo a la supremacía de la razón, iluminista en no pocos casos, bajo el control de una clase propia de la modernidad: el burócrata/tecnócrata weberiano. El texto del documento no refleja, curiosamente, la profunda convicción y militancia ideológica y doctrinaria del gobierno demócrata-cristiano y se plantea en un plano esencialmente técnico (¿influencia quizás de la presencia de expertos extranjeros?)

La estrategia o más bien, el proyecto político de la RBB, La Región del Bío-Bío al encuentro del Siglo XXI, constituye una pieza notable<sup>127</sup> que probablemente aprobaría

<sup>125</sup> Cualquier similitud con la utopía Un mundo feliz de A. Huxley es una lamentable coincidencia puesto que el sueño de Huxley era completamente totalitario.

<sup>126</sup> No obstante, no será quien escribe el que critique esta omisión más allá de su mención, al ser—el que escribe—más devoto de la calidad retórica (aristotélica, hay que recordar) de un discurso que de cifras de dudosa utilidad.

<sup>127</sup> Por supuesto, resulta muy poco elegante que quien emita juicios como éste sea al mismo tiempo quien dirigió la misión de cooperación técnica que produjo esta propuesta. No hay posibilidad de escapar a esta

fácilmente varios “tests”, entre ellos el de Helmsing/Uribe,<sup>128</sup> y que generó un proceso de aprendizaje para muchos.

Lo primero a destacar en este caso dice relación con un refrán e hipótesis básica: “*no hay nada más práctico que una buena teoría*, un antiguo refrán que oculta una verdad monumental: antes de introducirse (como agente de cambio) en una realidad dada, es muy recomendable contar con un conocimiento científico (una teoría) de elevada pertinencia con la realidad, capaz de explicar la estructura y la dinámica de los procesos sobre los cuales se piensa intervenir. De otra forma, la intervención puede ser nefasta y sus costos sociales suelen ser pagados por los más desposeídos y por tanto aparece una cuestión ética entremedio.

Ello explica que desde el inicio de esta experiencia se procurase mostrar el trasfondo teórico de los fenómenos a ser intervenidos. No es un preciosismo definir que entenderá el “interventor” por cuestiones como crecimiento, desarrollo, integración, crecimiento y desarrollo al servicio de las personas, sustentabilidad, sostenibilidad, gobernabilidad, etc. etc. Las seis relaciones estratégicas cruciales identificadas por Helmsing y Uribe–Echevarría, se muestran con nitidez en esta experiencia.

La “contemporaneidad” y anticipación de la propuesta sorprende aún hoy. La necesidad de completar una “modernización trunca”, de avanzar en la modernidad (entendida más como proceso mental que como proceso material), la necesidad de incorporar conocimiento y progreso técnico (a través de la operación en “partenariado” de los Circuitos Tecnológicos Regionales), la plena identificación (con nombre y apellido y cédula de identidad, por así decirlo) de los actores/agentes, la introducción del lenguaje y de las “conversaciones sociales” en la búsqueda de sinergia, la necesidad de enfrentar una reconversión productiva, la creación de una inexistente identidad, y tantas otras propuestas dan cuenta de un equipo que trabajaba en la “frontera cognitiva” del desarrollo territorial.

La Estrategia Regional de Desarrollo 2000–2006 parece implicar un cierto retroceso hacia posturas cognitivas propias del positivismo abandonando desviaciones hacia paradigmas probablemente más pertinentes a la contemporaneidad, como el constructivismo y la lingüística, con una vuelta a escena de la disyunción analítica cartesiana, que en poco ha contribuido a generar intervenciones adecuadas en el campo de la sociedad.

Se ha querido señalar como un aporte a la contemporaneidad de esta propuesta la definición de los *territorios de planificación*. Sin embargo no se alcanza a entender este rescate de la vieja idea “*boudevilliana*” de las regiones homogéneas, que pueden ser un artificio útil para definir intervenciones, pero crean el gran riesgo de revivir el cartesianismo analítico que diluye la idea de las propiedades emergentes o de las emergencias sistémicas como interpretación fundamental de los procesos de crecimiento y de desarrollo.

---

situación y sólo cabe apelar al máximo de objetividad, que en aras de la prescindencia no debe ocultar la verdad.

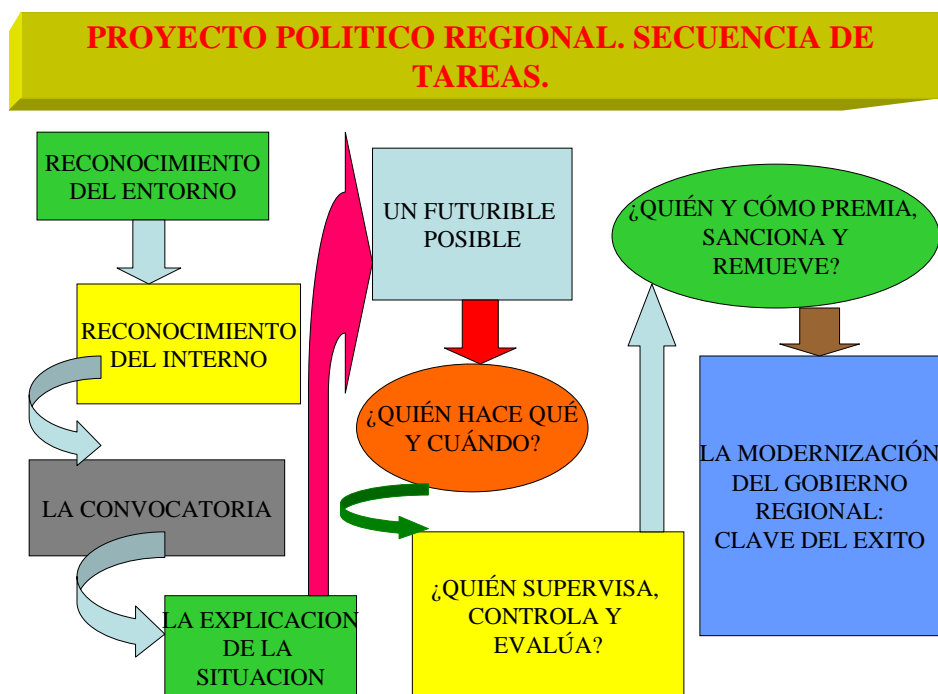
<sup>128</sup> Por supuesto no cabe ocultar que este trabajo significó para el ILPES entrar a una reformulación completa de su programa internacional de entrenamiento en gestión del desarrollo territorial, originando los bien conocidos cursos LIDER (Laboratorio Integrado de Diseño de Estrategias Regionales) que se ofrecieron entre 1992 y 1998, de los cuales son herederos los actuales cursos sobre gestión local y regional y que para quien ahora escribe significó un cambio paradigmático y cognitivo extremadamente fuerte.

Ciertamente algo que llama la atención es el corto placismo con que se manejan todas las propuestas. Se puede señalar, *en passant*, que hay un rasgo cultural chileno en el ambiente del sector público que obliga a quien se hace cargo de una posición, a borrar lo que sus antecesores han hecho, dificultando entonces el manejo del largo plazo y sobre todo, la estructuración de *políticas de Estado*, en cualquier nivel de gobierno, el regional entre ellos. Ello es muy deplorable ya que revela además una escasa comprensión del carácter estructural y por consiguiente de largo plazo, de los problemas regionales.

Hoy es claro que una propuesta de futuro, una propuesta de desarrollo, es colectiva por definición. No obstante, el rol de los actores/agentes locales no se maneja adecuadamente en dos de las tres propuestas, si bien parece avanzarse lentamente en la dirección adecuada. En todo caso, vale la pena señalar que en la preparación de la estrategia de los noventa, se tuvo reuniones con 1.204 personas, dirigentes todas de diversas organizaciones, en el breve plazo de cuatro meses de trabajo, y que se usó extensamente los medios de comunicación social escritos, radiales y televisivos para socializar tanto como fuese posible la propuesta.

Las estrategias de esta región muestran con claridad un enorme problema que hace parte de la cultura de la administración pública del país y sobre el cual hay que ser reiterativo: el afán de empezar siempre de nuevo, de cero, para marcar indeleblemente las huellas digitales del equipo de turno en el gobierno. Además, como ha sido anotado por varios autores, la gestión territorial ha sido altamente personalizada, más que institucionalizada y, para peor, las autoridades regionales (Intendentes) han mostrado una tasa de rotación poco conveniente.

El gráfico inserto a continuación muestra simplificada la secuencia de las tareas más significativas incluidas en una propuesta de futuro regional, llámese proyecto político (como debe ser), estrategia o plan.



Este simple esquema posibilita un análisis más sistemático de las distintas EDR para la RBB.

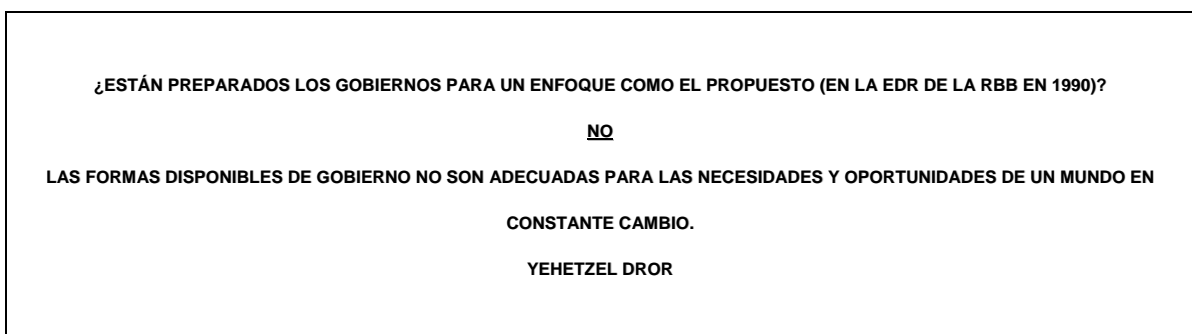
El reconocimiento del “entorno”, condición ineludible para entender el contexto de una intervención no aparece sino en la propuesta de 1990. El reconocimiento del “interno”, es decir el planteamiento contemporáneo de los factores causales del crecimiento y del desarrollo (las variables sobre las cuales hay que intervenir) no se discute a cabalidad y en dos de las tres propuestas no se va más allá implícitamente de un modelo tipo Harrod-Domar, en el cual todo depende de la inversión y de su eficacia.

La convocatoria a los actores/agentes, que presupone su identificación exacta, acusa igual falencia y sin tal convocatoria el análisis y la interpretación actual es meramente, aún si fuese correcta, un ejercicio de *wishful thinking*. El uso de la prospectiva para construir un futuro discernible aparece con toda claridad en la propuesta de 1990 y aparece sin mayor detalle en la propuesta del 2000.

Lo que sigue en el flujograma es más complicado. Rara vez se entra a la etapa de asignar específicamente responsabilidades, con identificación organizacional y personal si fuese necesario, y sin ello la coordinación se difumina y cada agente intenta trasladar la responsabilidad hacia el lado (a otro agente). Sin una asignación clara de responsabilidades el sistema de evaluación y el mecanismo de premios y castigos no puede funcionar y... todo termina en nada!

En un texto sobre métodos de planificación el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) se refirió encomiásticamente a la metodología empleada en la EDR de la RBB en 1990 al afirmar: “*El planteamiento metodológico de la Misión de Cooperación Técnica CEPAL/ILPES/PNUD incorpora una serie de ideas, conceptos y categorías, que se estima podrían ser aprovechadas para el trabajo de formulación de una estrategia en otras regiones del país*” (MIDEPLAN; 1994, 60)

Claramente una propuesta de cambio siempre supone la modernización, el cambio, del gobierno respectivo. Hay que dejar que sea el Profesor Yehetzel Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalem y uno de los fundadores del concepto de “gerencia pública” el que opine sobre ello.



Oportuno es traer a colación en este momento un excelente trabajo de Camagni (2003) muy contemporáneo sobre estos temas. Este autor define la planificación estratégica “*como la construcción colectiva de una visión compartida del futuro de un determinado territorio, mediante procesos de participación, discusión y capacidad de escuchar. Se trata de un pacto entre administradores, sujetos, ciudadanos y socios para llevar a la práctica dicha visión a través de una estrategia y una consecuente serie de proyectos, conectados de forma diversa, justificados, valorados y compartidos*” (2003:31–57).

En las antípodas y años antes, Boisier (2000) había propuesto e intentado aplicar ideas similares en un experimento social realizado en la Región del Maule (Chile) en alianza con la universidad regional (Universidad de Talca) para producir en conjunto con un cierto número de agentes locales (alrededor de sesenta) una propuesta de futuro basada en *conversaciones sociales* profesionalmente estructuradas que permitiesen la auto introducción en el grupo de una *sinergia cognitiva*, esto es, propósitos comunes a partir de un consenso acerca de la naturaleza y dinámica de los procesos sociales en ese territorio. Este experimento ha quedado registrado en un libro (Boisier; 2001). Igualmente cabe recordar otro texto anterior del mismo autor (Boisier; 1976), de hace más de treinta años, que contiene un extenso y clásico tratamiento del concepto de estrategia, más enfocado sin embargo al nivel nacional/regional.

Desde luego no deja de sorprender que habiendo sido sujeto, la RBB, de a lo menos tres importantes procesos de reflexión/acción durante cuarenta años, los resultados estadísticos agregados de la región muestran una pobre *performance*.<sup>129</sup>

<sup>129</sup> En rigor, entre 1990 y el 2000 se definieron tres estrategias para esta región, sólo dos de las cuales han sido analizadas acá.

El crecimiento del PIB en el largo plazo ha estado persistentemente por debajo de la media nacional (aunque con altos y bajos), el desempleo sistemáticamente por encima de la media, la pobreza relativa ha llevado a la RBB a posicionarse en el segundo peor lugar—incluso a veces en el primero—en el ranking nacional, sus exportaciones son demasiado concentradas y basadas en *commodities*, etc., índices que en su conjunto muestran un *territorio perdedor*, como está de moda hablar ahora. Es evidente que las estrategias no han sido eficaces para lograr el objetivo básico y permanente: lograr que la RBB pase del crecimiento económico al desarrollo societal.

En una publicación ya citada (Boisier, 1990, *Región del Bío-Bío: veinte años...*) se asociaba el desarrollo, como estado, a seis procesos articulados que definen un cierto vector correspondiente a una combinación lineal convexa: a) crecimiento económico; b) sostenibilidad temporal (inversión) del crecimiento; c) equilibrio espacial del mismo; d) autonomía regional; e) inclusión social;<sup>130</sup> f) protección del medio ambiente.<sup>131</sup> Una evaluación del resultado de veinte años de políticas regionales se mostraba en el cuadro siguiente, desde luego, con alto contenido de conocimiento no cuantificado:

#### Evaluación del Desarrollo de la RBB a Largo Plazo

| OBJETIVO                           | PONDERACIÓN | RESULTADO OBSERVADO |
|------------------------------------|-------------|---------------------|
| Crecimiento económico              | Baja        | Moderado            |
| Sostenibilidad temporal            | Mediana     | Regular             |
| Equilibrio espacial                | Baja        | Adecuado            |
| Autonomía regional                 | Alta        | Insuficiente        |
| Inclusión social                   | Alta        | Retroceso           |
| Protección medio (sustentabilidad) | Mediana     | Sin antecedentes    |

Las cifras que se muestran a continuación avalan, desde cierto punto de vista, los comentarios acerca del pobre comportamiento (en términos del PIB) que muestra la RBB en el largo plazo. Nada menos que el 41 % de los efectos del análisis *shift and share* son negativos. Un análisis de estas cifras fue presentado por Boisier (2005) en un trabajo anterior.

<sup>130</sup> Concepto que envuelve tanto la distribución interpersonal del ingreso como la participación política de la población.

<sup>131</sup> Las ponderaciones reflejan la importancia relativa del correspondiente atributo del desarrollo en el horizonte de la propuesta de futuro, por ejemplo, baja ponderación al crecimiento, ya que la Región había mostrado un comportamiento satisfactorio en ese aspecto.

**EFFECTO TOTAL, DIFERENCIAL Y ESTRUCTURAL POR REGIONES 1990–2002  
A PRECIOS CONSTANTES DE 1996 SEGÚN MIDEPLÁN**

| SECTOR/REGIÓN              | I       | II      | III     | IV      | V        | VI       | VII     | VIII     | IX       | X       | XI    | XII      | RM       |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|---------|----------|----------|---------|-------|----------|----------|
| Agropecuario               | -923    | -530    | 8.252   | 17.090  | 34.773   | 82.850   | 67.829  | -99.896  | -333.161 | -54.921 | -     | -5.427   | -11.015  |
| Pesca                      | -32.427 | -21.125 | -8.634  | -2.258  | -56.828  | -547     | -10.129 | -766.813 | -933     | 210.613 | 4.921 | -44.250  | -607     |
| Minería                    | 228.044 | 206.743 | 14.746  | 64.317  | -97.295  | -136.799 | -58     | -53.432  | 33       | -2.265  | 1879  | -168.169 | -57.746  |
| Industria                  | -45.729 | 10.926  | -12.352 | 5.290   | -34.994  | 41.539   | 95.732  | -68.333  | 22.997   | 54.285  | -714  | 31.206   | -99.854  |
| Construcción               | -5.096  | 90.784  | 24.551  | -19.720 | 25.262   | 17.819   | -42.857 | -12.455  | 32.417   | -8.753  | -     | -3.234   | -95.238  |
| Elec.Gas Agua              | 10.161  | 30.275  | 91.045  | 737     | -87.990  | 4.274    | 48.690  | -47.425  | 3.398    | 11.731  | 3.480 | -4.083   | -60.810  |
| Transp. Comunic.           | -35.154 | -29.188 | -16.905 | -5.915  | -33.087  | -13.226  | -12.604 | -16.634  | 20.893   | 218     | -3    | -8.390   | 146.691  |
| Comercio                   | 13.745  | -4.149  | 3.143   | 1.170   | -13.682  | 18.977   | 16.726  | -32.986  | -243     | -13.805 | -     | -235     | 13.188   |
| Otros                      | -22.985 | -44.313 | -8.526  | 3.737   | -95.248  | -22.979  | -49.274 | -98.161  | -23.770  | -52.948 | 1.849 | -47.320  | 469.419  |
| <b>EFFECTO TOTAL</b>       | 140.654 | 533.378 | 134.857 | 73.894  | -323.071 | -22.104  | 86.915  | -595.411 | -34.529  | 123.795 | 7.631 | -180.859 | 32.906   |
| <b>EFFECTO DIFERENCIAL</b> | 109.637 | 239.022 | 95.321  | 64.448  | -359.090 | -8.091   | 114.055 | -505.136 | 21.632   | 144.157 | 29.57 | -249.902 | 304.027  |
| <b>EFFECTO ESTRUCTURAL</b> | 31.018  | 294.356 | 39.536  | 9.446   | 36.019   | -14.013  | -27.139 | -89.275  | -56.161  | -20.362 | 5     | 69.042   | -271.121 |
|                            |         |         |         |         |          |          |         |          |          |         | 9     |          |          |
|                            |         |         |         |         |          |          |         |          |          |         | 1.344 |          |          |



Otra cuestión importante dice relación con el contraste entre el discurso y la realidad en materia de recursos destinados históricamente a la RBB. Tanto el discurso nacional como el regional reafirman—históricamente—la primera prioridad de la RBB para la política regional de Chile, pero ello no parece tener una contrapartida en el plano financiero.

Como se afirma en el informe para la SUBDERE, preparado por el equipo de SERVILAB/UAH (2006; 75 y 79): “*El FNDR, creado en 1974, ha sido el principal instrumento de inversión pública descentralizada que han tenido a su disposición las regiones, aunque su potencialidad como tal se ha visto mermada por la persistencia de una visión subsidiaria del mismo a favor de los sectores. [...] “Desde la óptica de la distribución regional del FNDR llama poderosísimamente la atención a su reparto tan homogéneo sin que pueda destacarse por el monto total recibido ninguna región.”*

Eso es efectivamente así y además, puede agregarse como complemento, que la idea de una *discriminación positiva*, tan en boga actualmente en el país, no ha sido jamás planteada por el gobierno en relación a las regiones, aún cuando en la EDR de la RBB 1990...ello fue expresamente sugerido.

## INDICADORES COMPARATIVOS RBB Y PAÍS

| INDICADORES                            |   | REGIÓN DEL<br>BÍO BÍO | PAÍS       |
|--|---|-----------------------|------------|
| PIB                                    | AGREGADO: TASA ANUAL DE<br>CRECIMIENTO 2002/1990                    | 3.38                  | 5.28       |
|  | PER CÁPITA: TASA ANUAL DE<br>CRECIMIENTO 2002/1990                  | 2.36                  | 3.69       |
| PRODUCTIVIDAD<br>(PESOS 1996)          | PIB/EMPLEO 1990   | 90.7                  | 100.0      |
|  | PIB/EMPLEO 2001   | 74.7                  | 100.0      |
|  | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO<br>2001/1990                              | 1.75                  | 3.56       |
| EXPORTACIONES                          | % EXPORTACIÓN REGIÓN/PAÍS<br>1990                                   | 12.4                  | 100.0      |
|  |   | 14.1                  | 100.0      |
|  | % EXPORTACIÓN REGIÓN/PAÍS<br>2000                                   | 9.02                  | 7.66       |
|  |   | 617                   | 647        |
|  | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO<br>EXPORT .PER CÁPITA 1990 (US \$<br>FOB) | 1.322                 | 1.157      |
|  | EXPORT .PER CÁPITA 2000 (US \$<br>FOB)                              | 7.92                  | 5.99       |
| INVERSIÓN<br>EXTRANJERA                | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO   |                       |            |
|  | I.E. ACUMULADA 2000/1990 (M US<br>\$)                               | 545.678               | 38.699.339 |
|  | % DE I.E. POR REGIÓN  | 1.4                   | 100.0      |
| INVERSIÓN PÚBLICA                      | I.E. ACUMULADA PER CÁPITA (M<br>US \$)                              | 288                   | 2.513      |
|  | I.P. TOTAL 1994 (MM \$ 2004)  | 119.120               | 1.034.470  |
|  | I. P. TOTAL 2004 (MM \$ 2004)                                       | 196.367               | 1.662.736  |
|  | TAS ANUAL DE CRECIMIENTO<br>2004/1994                               | 5.13                  | 4.86       |
|  | INDICE DE I. P. PER CÁPITA 1994                                     | 89.9                  | 100.0      |
|  | INDICE DE I. P. PER CÁPITA 2004                                     | 97.2                  | 100.0      |
| INGRESO AUTÓNOMO DE<br>HOGARES         | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO I.<br>P. PER CÁPITA 2004/1994             | 4.33                  | 3.52       |
|  | Índice de ingreso promedio 1990                                     | 83.7                  | 100.0      |
|  | Índice de ingreso promedio 2003                                     | 72.1                  | 100.0      |
| DISTRIBUCIÓN DEL<br>INGRESO<br>(20/20) | Tasa promedio anual de crec.  | 1.76                  | 2.94       |
|  | Índice 20/20 1990   | 14.2                  | 14.0       |
|  | Índice 20/20 2003   | 14.4                  | 14.5       |
| EMPLEO                                 | Variación índice 2003/1990  | 0.2                   | 0.5        |
|  | Tasa de desocupación 1990   | 7.2                   | 9.7        |
|  | Tasa de desocupación 2005   | 9.7                   | 9.8        |
|  | Tasa anual crec. F. de Trabajo                                      | 1.37                  | 2.96       |
|  | Tasa anual crec. Ocupados 2005/1990                                 | 1.18                  | 2.96       |
| POBREZA                                | Tasa anual crec. Desocupados<br>2005/1990                           | 2.01                  | 0.07       |
|  | Porcentaje de pobres 1990   | 47.5                  | 38.6       |
|  | Porcentaje de pobres 2003   | 28.0                  | 18.7       |
|  | Variación del % de pobres 2003/1990                                 | -19.5                 | -19.9      |
| Nivel de escolaridad                   | Promedio escolaridad 15+ años 1990                                  | 8.3                   | 9.0        |
|  | Promedio escolaridad 15+ años 2003                                  | 9.5                   | 10.2       |
|  | Variación promedio escolaridad                                      | 1.3                   | 1.2        |

Un reciente estudio empírico del ILPES que incluyó 132 regiones de América Latina (Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas, 2007, ILPES, Santiago de Chile) entrega una lapidaria conclusión sobre la Región del BíoBío, clasificada como miembro del club de territorios estancados. El comentario se reproduce a continuación. Conclusiones similares han sido adelantadas por este autor en varios textos.

La región del Bío- Bío tiene una economía bastante diversificada, con varios sectores de especialización, pero que ha mostrado un bajo dinamismo económico en el período analizado, lo que se ha traducido en pérdidas relativas de PIB en todos los sectores de actividad económica en el período 1990-2002.

La productividad ha crecido un escaso 1.7% anual, muy por debajo de la media nacional, y se sitúa 25% por debajo de la misma para el año 2001. Llama la atención, sin embargo, que las exportaciones regionales han mostrado un gran dinamismo, expandiéndose a un promedio anual de 9% entre 1990 y 2000; para este último año representan 14% del total nacional exportado. La inversión extranjera, si bien para el período 1990-2000 parece significativa (US\$ 288 per cápita), está muy por debajo de las otras regiones y muy lejos del promedio nacional per cápita para ese período (US\$ 2.513). Algo similar ocurre con la inversión pública per cápita que, a pesar de haber crecido en forma importante en el período 1994-2004, sigue estando por debajo de la media nacional.

Los ingresos de los hogares también han crecido a una tasa inferior a la media nacional, y se sitúan en 2003 un 28% por debajo de la misma. La pobreza, pese a haber disminuido fuertemente, de 47.5% en 1990 a 28% en 2003, sigue estando muy por encima del promedio nacional. La disminución puede estar en parte explicada por un gasto social sectorial que ha crecido muy por encima al resto de las regiones analizadas. Otros indicadores sociales no se ven muy favorables. En definitiva, la región vive una contradicción básica que se traduce en un bajo dinamismo de crecimiento económico acompañado de una fuerte expansión exportadora, con escasa mejoría de sus indicadores sociales.

**ILPES, 2007, op. cit.**

No obstante, algunas cifras relativamente recientes (año 2003) dadas a conocer en un documento del Gobierno Regional parecieran mostrar un panorama más positivo, pero sólo se refieren a un año.

### **Indicadores económicos estilizados de la Región del Bío–Bío, 2003**

En un 3.9 % creció la economía regional en el año 2003 superando la marca del año anterior de 3.3 %;

La Producción Física Industrial se incrementó en un 6.3 % entre el año 2002 y el 2003, guarismo superior al del país (2.7 %);

Las Ventas Físicas Industriales crecieron en un 8.8 % en la Región, versus un 3.5 % en el país en el mismo período anual;

Las Exportaciones de la Región aumentaron en un 9.3 % mostrando un dinamismo inferior al del país (14.8 %) en el mismo período anual;

La Tasa de Desocupación se situó en un 8.7 % en el 2003, por encima del promedio nacional (8.5 %).

Ya en el año 1990 se constataba, en el estudio que sirvió de base para la Estrategia Regional de la época, el fuerte carácter exportador de la región. Algunas cifras del año 2003, publicadas por el Gobierno Regional reafirman esa característica. En efecto, los diez principales rubros de exportación de ese año sumaron US \$ 2.351,5 millones de dólares, con una composición como la que se muestra a continuación:

**PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS  
REGIÓN DEL BÍO BÍO  
MMUS\$  
2003**

|   |                       |
|---|-----------------------|
| 1.-Celulosa                                 | 662,1                 |
| 2.-Madera elaborada                         | 500,3                 |
| 3.-Madera semi elaborada                    | 427,9                 |
| 4.-Petróleo y derivados                     | 198,9                 |
| 5.-Harina de pescado                        | 191,4                 |
| 6.-Papel y cartón                           | 132,3                 |
| 7.-Productos frescos, congelados y ahumados | 77,5                  |
| 8.-Filete de merluza congelado              | 60,0                  |
| 9.-Conservas de jurel                       | 54,6                  |
| 10.-Materias plásticas y caucho             | 46,5                  |
| <b>TOTAL</b>                                | <b><u>2.351,5</u></b> |

Fuente: Gobierno Regional del Bío Bío.

**SÍNTESIS CAPITULAR**

Este capítulo ha provisto un notable espacio para el análisis empírico en la principal y prioritaria región del país. Se ha presentado un cuadro cognitivo completo y un cierto “modelo” de preparación de proyectos políticos a nivel subnacional basado en la experiencia de la estrategia 1990. Dígase de paso que la inserción en la práctica, a propósito de dicha estrategia, significó una verdadera revolución en la construcción de los programas de capacitación en materia territorial por parte del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL). No obstante, faltó, tanto en el nivel nacional como en el regional, la voluntad de abordar una tarea de suyo compleja. Parece ser que la complejidad nos asusta. Al paso que las sociedades aumentan vertiginosamente su complejidad. Parece que Y. Dror tiene toda la razón: los gobiernos actuales no están preparados para gobernar en la contemporaneidad.

## **CAPÍTULO VI**

**UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y  
POLÍTICA DE CHILE. LA DIALÉCTICA  
DESCENTRALIZADORA, EL LENGUAJE  
SOCIAL Y LA CULTURA CHILENA.**

**CODA: EL NOMBRE NO ES LA COSA  
NOMBRADA, Y LA LEY SE ACATA, PERO  
NO SE CUMPLE**

## INTRODUCCIÓN CAPITULAR

Como último capítulo de una tesis no sería posible encontrar en éste sino una síntesis final del estudio, un examen de su coherencia interna (entre objetivos y resultados), una suerte de “matriz FADO” que mostrase lo habitual en el diseño estratégico, esto es, las fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades del asunto en cuestión, vale decir, de la política territorial de Chile.

El capítulo señalará como el principal escollo y la principal causa de los magros resultados en el largo plazo, una intersección perversa entre dos carencias: la falta de voluntad política real para avanzar hacia una descentralización societal y la falta de conocimiento contemporáneo sobre algo tantas veces anotado, la estructura y la dinámica—en la sociedad del conocimiento— de los dos procesos sociales de cambio territorial, el crecimiento y el desarrollo. En tanto los modelos mentales que respaldan las políticas concretas sean modelos positivistas pretéritos, poco cabe esperar y si a ello se suma la contumaz cultura centralista, nada cabe esperar de tal conjunción. El capítulo se cierra con una observación personal acerca del hecho político ocurrido en el ámbito del Congreso Nacional de Chile el 12 de marzo del 2007: la transformación de las regiones en moneda de cambio del plan de transporte metropolitano, Transantiago, para autorizar un gasto adicional de US \$ 300 millones en él y otro tanto para las regiones!

### 6.1. El trasfondo de una cultura que no facilita la descentralización

La cultura chilena (si es que existe tal cosa) ha generado un ser colectivo de carácter triste, quejumbroso, apagado, “achicadito”,<sup>132</sup> poco asertivo y abusivo del circunloquio en el hablar y profundamente dependiente del alter, del otro, que sociológicamente fue el padre–patrón de la hacienda y después del intenso y relativamente rápido proceso de urbanización y migración rural–urbana, se transformó en el padre–Estado, llevando al mundo urbano/industrial la mentalidad del inquilino.

¿Deseamos realmente la descentralización?

¿Qué dice al respecto la principal autoridad actual de gobierno en materia de descentralización regional?

<sup>132</sup> Hay que recordar un famoso discurso de Eduardo Frei Montalva, durante su primera campaña presidencial en el que se refirió al “alma nacional” comparándola con la argentina y para ello dijo que los argentinos publicaban una famosa revista humorística con el título de “Rico Tipo” y que nosotros, los chilenos, los habíamos imitado con otra revista, la que se llamó “Pobre Diablo”. Sobran los comentarios

Nada más pertinente que reproducir acá un comentario de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (2001, 17), esta última actual Subsecretaria de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, a propósito de algunas dificultades que ambas autoras descubren en “el modo chileno de descentralización”:

***“Los obstáculos a la descentralización se derivan de características históricas del aparato público, donde se destacan la tradición centralista; una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos ; la subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuestos; y dificultades de coordinación intersectorial y en el trabajo en equipo. [...] Por último, no se observa en la política de descentralización una preocupación por pasar desde el ámbito institucional al societal y por estimular el encuentro entre ambos estimulando las capacidades endógenas de desarrollo”.***

Este autor, como muchos otros ensayistas más importantes, sostiene que la cultura chilena es profundamente centralista y hay muchas y valederas razones para explicarlo<sup>133</sup> y casi todas ya fueron expuestas. La cultura no se cambia mediante una ley y lo que se hace en nuestro país, para dejar a todos satisfechos, es dar un nombre, a algo, a procesos, a decisiones, a instituciones, etc., nombre que sugiere un ideal totalmente distinto de la realidad. Llamábamos hasta hace poco “divorcio” a una farsa inmoral de disolución del vínculo matrimonial, pero en la que todos estaban de acuerdo, “democracia” a una modalidad de convivencia política, llena, hasta hace muy poco, de enclaves autoritarios y en un pasado no muy lejano, “salmón” a un modesto jurel enlatado y etiquetado en plena falsedad (“*jurel tipo salmón*” fue la etiqueta de un producto muy común). Somos, como colectivo, campeones mundiales en esconder nuestros defectos y nuestros problemas debajo de la alfombra. La cuestión es que tan acomodaticio edificio se derrumba rápidamente cuando alguien, un individuo o un grupo, comienza a levantar la alfombra y deja en desnudo la realidad.

Este proceso, una verdadera catarsis colectiva, comenzó hace algunos años al amparo de la transición y de sus aires libertarios. Entonces, con horror descubrimos que, lejos de la sociedad más o menos perfecta que habíamos construido para el imaginario colectivo, Chile contiene una sociedad enferma, una sociedad profundamente desigual e injusta, machista, racista, clasista, xenófoba, violenta en la intimidación hogareña, sexualmente abusadora (de los menores en primerísimo lugar), retrógrada, autoritaria de siempre, temerosa de la innovación y así destinada inexorablemente a quedar en el andén de la historia, viendo pasar a toda velocidad el tren del progreso y de la modernización, ...a

<sup>133</sup> Véase Boisier S. “Chile Siglo XXI: ¿Descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?” en MIDEPLAN, MINTER, SUBDERE, PNUD: **Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile**, 1998, Santiago de Chile.

menos que... seamos capaces de superarlos. Si lo anterior parece una letanía quejumbrosa, el consuelo está en mirar al vecindario latinoamericano,<sup>134</sup> o en apreciar y emular a España.

Y parte de estas características culturales se reflejan palmariamente en la LOCGAR.

En Chile se muestra con nitidez una situación que también puede verse en otros países. Las políticas públicas, particularmente aquellas de carácter más estructural, no se originan por arte de magia ni por la *casualidad lateral* (lo que en inglés se denomina como *serendipity*, expresión tomada del cuento de hadas de Horace Walpole: The Three Princes of Serendip) ni por decisión unilateral de un parlamentario o de un alto funcionario del Ejecutivo; en general responden a una cierta racionalidad enmarcada en la función del Estado para hacerse cargo de demandas sociales, o en la de arbitrar conflictos de intereses o, finalmente en su capacidad endógena para diseñar formas autónomas de intervención, muchas veces producto *weberiano* de su propia tecnocracia, como ya fuera comentado. La política de desarrollo regional nace, bajo la forma de una proto política territorial, como consecuencia de desastres naturales, los terremotos de 1939 (Chillán) y 1960 (Valdivia). El primero de ellos generó las condiciones políticas para la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO; el ente industrializador de Chile y que, dirigiendo su acción a la promoción de sectores energéticos, infraestructura, agrícolas, industriales, turísticos y de transportes, modificó profundamente la geografía económica del país; el segundo, ya se comentó, introdujo la función de planificación regional moderna en el gobierno nacional.<sup>135</sup>

Más tarde, en los años ochenta, años de poder omnímodo, el General Pinochet, solía decir: “*La administración se descentraliza; el poder jamás*”, una frase ominosa cuando se la decodifica adecuadamente. Pinochet no sólo verbalizaba su personal vocación autoritaria (si fuese sólo eso no se justificaría citarlo ahora); a través de ella expresaba en toda su dimensión la doctrina militar del poder, totalmente legítima en sí misma (no se ganan guerras si cada capitán o sargento es autónomo para tomar sus propias decisiones) e igual a su homóloga de la Iglesia Católica, por lo demás. Pero lo peor es concluir que Pinochet se hacía vocero de la cultura política y administrativa chilena, que predica exactamente lo mismo. Pruebas al canto.

Para comenzar hay que referirse nuevamente al Ministro Diego Portales, considerado el *factótum* de la consolidación del Estado chileno en la tercera década del Siglo XIX, quien decía, como ya fuera citado, en una carta a su amigo y socio J. Manuel Cea: “*Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual*”. Obsérvese, un gobierno fuerte y centralizador...

<sup>134</sup> Estos no son juicios personales. El periódico LA TERCERA (Santiago de Chile, 17/09/06, pg. 37) comenta una encuesta hecha por el Centro de Opinión Ciudadana de la Universidad de Talca, referida a la autopercepción de los chilenos. Éstos apuntan a cinco defectos culturales chilenos: a) flojos y “sacadores de vuelta”; b) arribistas; c) chaqueteros (siempre apocando al que sobresale); d) machistas, y; e) envidiosos. El 70 % de los encuestados opinan que los chilenos son conservadores.

<sup>135</sup> En el caso del Perú y también en Ecuador otros terremotos (Callejón del Huaylas, provincias de Azuay y Cañar) originarán en los sesenta, organismos de planificación regional orientados a la reconstrucción.



El mismo Ministro escribe de su puño y letra el artículo de la Constitución de 1833 (reproducido idénticamente en todas las versiones posteriores) que define a los Intendentes (creación de la Corona en el Siglo XVIII) como agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República. Así se va modelando el régimen político unitario, presidencialista al extremo, de Chile.

Como es de sobra conocido y ya comentado más atrás, la Constitución de 1925 estableció la existencia de las Asambleas Provinciales, pero, como lo anota Luz Bulnes: “...*la Constitución quedó en esta parte como una simple expresión programática, porque no se dictó la ley que viniera a establecer la organización de las Asambleas Provinciales...*” (Bulnes; op.cit., 7).

En 1927 el gobierno del General Carlos Ibáñez intentó llevar a cabo una descentralización administrativa con el propósito de reorganizar la división territorial atendiendo a características regionales y conformar unidades más vastas que permitiesen una mejor administración y el desarrollo de la cultura y el progreso.

La intención del proyecto era más que nada fiscal y no había una preocupación por el desarrollo de las fuerzas regionales de ningún tipo y, de acuerdo a Villalobos,<sup>136</sup> bien se comprende que fuere así en un gobierno obsesionado por el autoritarismo, derivado después en dictadura.

Las acciones tomadas por los gobiernos de Jorge Alessandri y Eduardo Frei, reseñadas más atrás, contenían un germen de descentralización, pero sus objetivos principales eran otros—más desarrollistas (en un sentido preterido de crecimiento) que descentralizadores—y además, los propios conceptos teóricos eran escasamente entendidos y menos, difundidos.

El gobierno dictatorial de Pinochet intentó, con aparente seriedad, ir hacia la descentralización real del país, sin percatarse inicialmente de la insuperable contradicción lógica entre autoritarismo (no importa si de derecha o de izquierda) y descentralización, cuando ésta se entiende como un proceso político que abre espacios a la disputa política a través de la cual sectores no “oficialistas” pueden copar tales espacios. ¿Qué dictadura permitiría esto? Por ello, el proyecto amplio de descentralización llegó a “*punta de rieles*” más temprano que tarde y de ahí que el miembro de la Junta Militar, General Fernando Matthei, dijese al diario El Mercurio en 1984 que “*la regionalización está estancada*”.<sup>137</sup> Pinochet intentó convencer al país que su decisión de construir el nuevo edificio del Parlamento en Valparaíso era la mejor demostración de la voluntad del régimen de avanzar en la descentralización; por ignorancia o por abuso, se eludió la diferencia entre *deslocalización* (que nada tiene que ver con una descentralización) y *descentralización* (que perfectamente puede avanzar sin traspasar las murallas ciudadinas de la capital).

El proyecto descentralizador se acomodó entonces a la “doctrina” de... ¿quién?... ¿de Pinochet?, ¿de las Fuerzas Armadas?, o como se sostiene acá, de la cultura política chilena.

<sup>136</sup> Villalobos S., “*Conformación histórica del centralismo*”, en VV.AA., **La regionalización**, Editorial Jurídica de Chile/Editorial Andrés Bello, 1988, Santiago de Chile

<sup>137</sup> El General Matthei no estaba en la Junta Militar para hacer filigranas intelectuales, de manera que para él “regionalización” y “descentralización” eran una y la misma cosa.

La CONARA sostenía entonces ya en 1976:<sup>138</sup> “ *En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones*” (énfasis del autor).

El Presidente Patricio Aylwin en el discurso que pronunciara en Concepción (05/11/92) con motivo de la promulgación de la LOCGAR señaló textualmente: “...*El gobierno regional sigue residiendo en el Intendente, puesto que Chile es un Estado unitario, pero la administración de la región se ejerce por el Intendente en conjunto con el Consejo Regional*”.

Hay que observar cuidadosamente la fina distinción que el Presidente—un experto en la materia—hacía entre gobierno y administración, el primero no sujeto de descentralización, sólo de desconcentración, en tanto que la segunda sí, descentralizada, el mismo predicamento de Pinochet.

Durante toda la década de los años noventa, los varios intentos de poner en discusión, en la opinión pública y en el Parlamento, una modificación a la LOCGAR que permitiese—a lo menos—la elección directa de los Consejeros Regionales, encontró una sólida, a veces explícita y a veces implícita oposición de una suerte de “bancada transversal” de parlamentarios de gobierno y de oposición que se han opuesto a tal reforma. ¿La razón? No otra que el cálculo electoral que podría mostrar que algunos Consejeros fuesen elegidos con más votos que los parlamentarios de esa región.

Definitivamente se puede decir que la clase política chilena jamás ha estado a favor de la descentralización política, es decir, del poder.<sup>139</sup> Y el Estado ha dispuesto gratuitamente entonces de una plataforma en la cual apoyar su sistemática negativa a la descentralización.

---

<sup>138</sup> CONARA: **Chile hacia un nuevo destino**; 1976, Santiago de Chile.

<sup>139</sup> Por supuesto, ello no excluye posturas personales.

## **LA RESPUESTA ESTATAL : HAY MUCHAS FORMAS DE DECIR NO, POR EJEMPLO:**

**La necesidad de establecer el orden interior y poner fin a la anarquía.**

**La situación de guerra permanente con los araucanos.**

**Las guerras externas.**

**La secularización de la sociedad: separación de la Iglesia del Estado, ley de Cementerios, ley de Educación Primaria.**

**La cultura cívica: sin capacidad de ejercer la autonomía como se había probado en 1826.**

**La cultura social: el “gusto” por el Padre-Patrón y por el Padre-Estado.**

**El discurso modernizador decimonónico:  
democracia=igualdad=homogeneidad. ERGO: centralismo  
El Estado de Bienestar y Desarrollista a partir de la década de los 40.**

*El título anterior evoca el más famoso afiche de la campaña opositora en el plebiscito de 1988.*

No obstante, un lector poco prevenido se podría dejar “encantar”, como en la tradición náutica de los cantos de sirena, por los discursos oficiales, siempre pletóricos de promesas. Como ejemplo de ello se puede leer la publicación del Gobierno de Chile que da cuenta de las deliberaciones y promesas del Congreso de la Descentralización, realizado en Concepción el 7 y 8 de Junio de 2001. Pero “obras son amores y no buenas razones”. Muy pocas de las promesas han llegado al Parlamento.<sup>140</sup>

## **6.2. Gobiernos que no gobiernan y regiones que no pueden desarrollarse**

En esta sección se mostrará que la principal debilidad de la LOCGAR, de evidente repercusión en el propio desarrollo de las regiones, reside en ser la expresión jurídica de la tradición y de la cultura política y administrativa chilena, que no admite la descentralización del poder.

Si bien para juristas y constitucionalistas, las diferentes acepciones del concepto de gobierno pueden ser claras, esto dista de ser así para el grueso público.

<sup>140</sup> Si bien, de acuerdo a fuentes del Congreso, el 23 de enero de 2003 habría ingresado al Parlamento el Mensaje # 361-348 del Presidente de la República mediante el cual se inicia un proyecto de ley modificatorio de la LOCGAR, y al momento de escribir la versión inicial de estas líneas (comienzos de Marzo de 2003) se ha producido un ajuste en el Gabinete Ministerial y el Presidente ha designado, entre otros, a un nuevo Ministro de Planificación y Cooperación. Independientemente de los méritos tanto de la actual Ministra (2007) como de todos sus predecesores en la década pasada, hay que recordar que ninguno de ellos recibió o asumió como su tarea central el desarrollo regional del país.

En el ámbito del Estado, gobierno significa, en su acepción más simple, gobierno interior, una función que en el caso en comento se remite a cuatro temáticas y responsabilidades:

- a) Orden público y seguridad ciudadana, cuestión que implica velar porque en el territorio en cuestión se respete la tranquilidad, el orden público y resguardo de personas y bienes, para lo cual la autoridad podrá requerir el auxilio de la fuerza pública, siempre en conformidad a la ley;
- b) Coordinación, fiscalización o supervigilancia de los Servicios Públicos, cuestión que se vincula a la permanente información al Presidente de la República acerca del desempeño de Gobernadores y jefes regionales de los organismos públicos ubicados en el territorio, al conocimiento y resolución de los recursos administrativos entablados en contra de resoluciones de los Gobernadores, a la presentación de denuncias o requerimientos judiciales, a la posibilidad de proponer la remoción de Secretarios Regionales y, especialmente, a proponer al Presidente de la República las ternas para la designación de estos Secretarios;
- c) Prevención y atención de desastres, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para prevenir o enfrentar situaciones de emergencia o de desastre;
- d) Extranjería, es decir, aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, supervisar la adecuada administración de los complejos fronterizos, etc.

Como puede apreciarse se trata de funciones que, sin dejar de tener importancia intrínseca, en buena medida podrían incluirse como parte de la función administrativa. Esta función, de acuerdo al constitucionalista José Luis Cea Egaña,<sup>141</sup> consiste en satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para tal objeto.

El concepto de gobierno, siempre en el ámbito del Estado, tiene una segunda lectura, esencialmente política, que en términos generales significa ejercer el poder<sup>142</sup> permanentemente, tomar decisiones de alcance colectivo, imponer la autoridad, representar el bien común o el interés general, establecer rumbos y objetivos; significa en definitiva una capacidad para construir y ejecutar proyectos de futuro.

En Ciencia Política el concepto de “gobierno” alude a una estructura organizacional pública con capacidades ejecutivas, que no se encuentra sometida a una instancia superior, a menos que, voluntariamente ceda capacidades limitadas y definidas a instancias superiores, como en el modelo político federal o como se observa en los modernos procesos de construcción de estructuras supra nacionales, como la Unión Europea por ejemplo. Esta sola concepción es suficiente para sostener que en Chile no existen gobiernos regionales, sino entes desconcentrados del gobierno nacional.

El constitucionalista José Luis Cea Egaña sostiene que gobernar un territorio o región es ejercer las tres funciones de gobierno, a saber:

<sup>141</sup> Cea Egaña J.L., **El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, 1999, Valdivia, Chile

<sup>142</sup> Entendido como el control asimétrico de un recurso socialmente escaso.

- a) La función política y ejecutiva
- b) La función normativa, judicial y de control
- c) La función administrativa

Hay que agregar, en el contexto del tema que nos ocupa, que la función política y ejecutiva debería expresarse en una región en la capacidad para establecer y ejecutar en ella modelos de crecimiento y de desarrollo propios, únicos y diferentes de los modelos que se construyen a nivel nacional.

Naturalmente que ello supone la posibilidad de un conflicto político con la Nación que sólo puede resolverse democráticamente si—en el marco de una institucionalidad *ad hoc*—la región dispone de un poder político que le permita negociar con la Nación una solución distinta de una suma cero y lo anterior supone a su vez, la existencia de una sociedad regional consensual y autoreferida a su propio territorio. Como en Chile esto no existe en la enorme mayoría de los casos, se cierra circularmente el razonamiento al sostener que la principal tarea política de un gobierno regional que efectivamente gobierne es contribuir decisivamente a la construcción de tal sociedad.<sup>143</sup>

¿Cómo podría realizarse este ideal si el artículo 16 de la LOCGAR señala textualmente como una función del Gobierno Regional: “*Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberán ajustarse a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional*” (énfasis del autor)? ¿Qué quiso decir el legislador con la palabra “ajustar”?<sup>144</sup> La vaguedad de la idea expresada en el art. 16 permitiría, legítimamente, sostener que en Chile las propuestas regionales de desarrollo (estrategias o planes) tendrían que ser reducciones miméticas a la escala regional de la política nacional de desarrollo. Y en un sentido no menor, es así.

¿De qué política nacional se habla en el artículo en cuestión? ¿De la política económica global del país?, ¿De la política nacional de desarrollo regional, inexistente?

Preciso es reconocer que la literalidad de los textos legales no permite hacer gobierno en las regiones, si por gobierno se entiende la función ejecutiva y política. Tampoco se trata de llevar las cuestiones a un extremo terminando por entender que en todas las regiones las respectivas propuestas de desarrollo deberían ser estructuralmente diferentes a su contrapartida nacional, pero, ¿por qué un proyecto de desarrollo de la Región de la Araucanía no podría basarse en el reconocimiento profundo de las diferencias estructurales (étnicas, culturales, económicas y de otra especie) entre la región y Chile? ¿Por qué un proyecto de la Región de Aysén no podría basarse en un ecologismo racional, en un desarrollo ambientalmente sustentable, de difícil implementación en el país como un todo? Y si no se puede hacer gobierno en las regiones, no se entiende cómo éstas podrían desarrollarse, en una interpretación contemporánea del concepto.

Hacer gobierno en las regiones debiera ser una forma simbólica de luchar en contra de la manía homogeneizadora de nuestra cultura, que no ha respetado ni respeta la variedad

<sup>143</sup> Siempre es instructivo, para vencer el escepticismo, estudiar el caso del desarrollo histórico de la Provincia del Neuquén en Argentina

<sup>144</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española “ajustar” es “Conformar, acomodar una cosa a otra, de suerte que no haya discrepancia entre ellas” (acepción 2).

y el valor intrínseco de ella para efectos de un verdadero desarrollo. Hacer gobierno regional debiera ser una forma de asumir nuestra diversidad interna como país, cosa que es a la luz de la contemporaneidad, un activo y no un pasivo.

La Constitución de 1980 establecía que el gobierno y administración superior de cada región residía en un intendente que sería de la exclusiva confianza del Presidente de la República. La Constitución Reformada separó ambas funciones estableciendo una fórmula de dudosa claridad al estipular que el gobierno de cada región reside en un Intendente (obsérvese de paso que el concepto de “intendente” en el ámbito militar siempre se usó para denotar a quien se encargaba de las provisiones, una tarea de suyo administrativa) que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, pero que la administración superior de cada región “*radicará en un Gobierno Regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región*”. Dicho Gobierno Regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional. Es una fórmula confusa.

Según la historia fidedigna,<sup>145</sup> el criterio dominante en el Parlamento fue el de que la función de gobierno implica la potestad de tomar decisiones y es, por tanto, una facultad de imperio. Es comprensiva, también, de todo cuanto tienda a la preservación del orden público y la conservación de la seguridad interna y externa. Finalmente, es característica de la potestad gubernativa la de poder adoptar resoluciones discrecionales.

Se mezcla, en nuestra opinión, en la consideración anterior, el concepto simple de gobierno interior con el concepto complejo y politológico de gobierno, a secas, si se puede decir.

A su turno, la función administrativa supone un conjunto de atribuciones que se orientan, más bien, a la aplicación de las normas legales y decretales para la consecución de los objetivos del poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos. Ahora se mezcla una cuestión de mera administración (aplicación de normas...) con una cuestión de gobierno, en tanto se tienda, como es la tendencia actual en todo el mundo, a ligar estrechamente el hacer gobierno con alcanzar el desarrollo mismo. Si el Papa Paulo Sexto decía que “*la paz es el nuevo nombre del desarrollo*”, sería legítimo parafrasearlo diciendo ahora “*el desarrollo es el nuevo nombre del gobierno*”.

De acuerdo a Cea Egaña (op.cit.), el Intendente regional sirve, simultáneamente tres funciones genéricas (no solamente dos como es usualmente comentado), las cuales resultan, a menudo, en la práctica, incompatibles o conflictivas entre sí: a) Órgano Ejecutivo: como tal, le corresponde al Intendente, entre otras atribuciones, formular políticas de desarrollo de la región, siempre en sujeción a las restricciones ya comentadas; b) Presidente del Consejo Regional: en tal carácter el Intendente lo dirige con derecho a voz, y en caso de empate, tiene voto dirimente; c) Representante del Primer Mandatario: cuando actúa en tal investidura, le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley. No se trata ya de una suerte de Dios Jano, sino de un monstruo de tres cabezas; preciso es felicitar a aquellos intendentes que dejan el cargo sin sufrir de una esquizofrenia aguda.

---

<sup>145</sup> Ver el texto de Salvador Mohor y Paulino Varas: **Reforma regional, provincial y municipal**, Editorial Jurídica de Chile, 1992, Santiago de Chile.

La cuestión de la forma cómo se genera el Intendente ha sido un permanente asunto de debate, principalmente entre quienes sostienen que su designación por el Presidente de la República es de la esencia del régimen unitario y los que postulan una posición favorable a su elección popular. El fantasma del federalismo subyace en la discusión. A pesar de ello la demanda por modificar el mecanismo y abrir la puerta a una elección popular de la autoridad política regional (con el nombre, por ejemplo, de Presidente de la Región) ha ganado posiciones, con la posibilidad de crear, de paso, una estructura similar a la francesa, esto es, con dos figuras al frente de la región: una emanada de la voluntad popular, y otra designada representando al Estado.

Rastreado la discusión en torno a este tema, sorprenden algunas opiniones que dan cuenta de cuán ajena a la mentalidad y a la cultura nacional es el tópico de la descentralización política.

Por ejemplo, uno de los políticos más ilustrado (y progresista) y Senador en la época y ciertamente partidario en general de un avance descentralizador, sostenía en una reunión académica lo siguiente *“Respecto a la posible elección del Intendente, yo creo que eso nos trae un problema bastante difícil. Aún cuando pudiera pensarse que es una medida positiva, producto de la mayor representatividad que le otorga, resulta muy difícil que un Gobierno central, que gobierna todo el país, en un Estado unitario, decida de buenas a primeras pasar una parte sustantiva del territorio a un gobierno de oposición. Eso, en forma absoluta, no existe en ningún país del mundo, pues significaría en la práctica que grandes regiones del país estarían gobernadas por la oposición, cualquiera que sea el Gobierno que esté en Santiago”*<sup>146</sup> (énfasis del autor).

Por cierto olvidó el Senador (y actual Ministro) que el peligro que él ve (¿peligro o inconveniencia?) es una situación común en Francia y España y por esos lados no causa mayor preocupación que varias regiones hayan estado gobernadas por políticos de oposición, como por ejemplo, Fraga en Galicia, durante el período del PSOE a cargo del gobierno nacional. Lo mismo sucedía en Francia durante el gobierno socialista en que algunas de las más importantes regiones estaban en manos de la derecha. De otro modo, ¿cómo se entiende el juego democrático?

Sin necesidad de atravesar el charco, Colombia es constitucionalmente un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, en tanto que el art. 303 de la Constitución establece que los Gobernadores de cada departamento serán elegidos y al mismo tiempo serán agentes del Presidente de la República, que los puede remover bajo determinadas circunstancias (énfasis del autor).

Conforme a otra de nuestras características culturales, la discusión en Chile tiende a ser maniqueísta: unitarismo o federalismo, a ultranza en ambos casos. En relación al Consejo Regional, el texto original del artículo 102 de la Constitución dejaba al arbitrio de la ley la forma su elección. El texto emanado del Primer Informe de las Comisiones Unidas del Senado optó sin embargo por el sufragio popular; no obstante, el Segundo Informe vuelve a entregar a la ley orgánica la forma en que serán elegidos los Consejeros

---

<sup>146</sup> Viera-Gallo J-A., *“Política y regionalización”*, en **Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización**, ILPES/Universidad del Bío-Bío, 1999 (p. 382/383), Concepción, Chile.

Regionales, cuestión que terminó, como es sabido, en una fórmula híbrida que no satisface a nadie.

De todos los órganos creados por la LOCGAR, el más criticado, desde adentro y desde afuera, es el Consejo Regional, por su generación indirecta, por sus atribuciones, por el nivel de sus componentes, por el producto de su accionar, por la poca relación entre las resoluciones del Consejo y las propuestas oficiales de desarrollo y, finalmente, por la escasísima presencia femenina, que apenas llega al ocho por ciento de los miembros.<sup>147</sup>

### 6.3. ¿Se puede concebir un proceso real de descentralización sin recursos financieros propios?

El Capítulo V de la LOCGAR se ocupa del patrimonio y del sistema presupuestario regional. El patrimonio del gobierno regional está configurado por nueve partidas de entre las cuales, y de lejos, la alícuota del FNDR es la más importante. Ya se sabe, por supuesto, que el FNDR se transformó, en medio de los avatares de la crisis macroeconómica de comienzos de los años ochenta, en un fondo de carácter social (de combate a la pobreza) y perdió su orientación inicial de ser un mecanismo de financiamiento de proyectos de crecimiento productivo económico regional, que a la luz de la reforma a la ley, ahora busca recuperar.

Actualmente, el gobierno sostiene que un 56 % de la inversión pública es “decidida” por los gobiernos regionales y este guarismo se muestra como una prueba palpable de la descentralización. Habría que decir: sí y no. Es efectivo que en una década se pasó de un nivel muy bajo en esta materia a uno que sobrepasa la mitad, y ello no es poca cosa; sin embargo, hay que tener presente las magnitudes absolutas involucradas, porque si la inversión pública representa a comienzos del Siglo XXI algo así como el 18 % de la inversión nacional, esto significa que las trece regiones “deciden” (cuestión que hay que calificar, de todos modos) un 10.1 % de la inversión nacional. Si se hace un ejercicio trivial, pero ilustrativo, ello equivaldría hipotéticamente a que cada región “decida” sobre un 0,78 % de la inversión nacional, en promedio (cosa que por supuesto es diferente de la realidad). ¿Cuál es la equivalencia absoluta de ello? Probablemente esto arroje un guarismo no alejado de, digamos, US \$ 75 millones por año. Agréguese a ello la condicionalidad *a priori* de una buena parte de los recursos, cuestión que hace de los gobiernos regionales meros administradores y no gestores.

---

<sup>147</sup> Uno de los pocos análisis sobre los Consejos se debe al sociólogo Fernando Marinovic. Este trabajo aparece publicado bajo los nombres de L. Lira y F. Marinovic con el título de “*Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejos Regionales en Chile*” en ILPES/Universidad del Bío-Bío, **Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización**, 1999, Concepción, Chile.



**Distribución de la IDR (1990–2005) según sus componentes**  
Miles de millones de pesos del año 2005

| Años | FNDR Distribuido | FNDR Provisiones | Total FNDR | ISAR    | IRAL   | CP      | OTROS   | IDR Total |
|------|------------------|------------------|------------|---------|--------|---------|---------|-----------|
| 1990 | 43.194           | 17.672           | 60.866     |         |        |         |         | 60.866    |
| 1991 | 54.144           | 13.309           | 67.453     |         |        |         |         | 67.453    |
| 1992 | 62.744           | 17.925           | 80.669     | 57.880  |        |         |         | 138.549   |
| 1993 | 83.394           | 15.089           | 98.483     | 80.480  |        |         |         | 178.963   |
| 1994 | 91.674           | 21.529           | 113.203    | 93.156  |        |         |         | 206.359   |
| 1995 | 93.860           | 30.822           | 124.682    | 99.914  |        |         |         | 224.596   |
| 1996 | 99.090           | 34.773           | 133.863    | 96.401  | 24.165 | 10.313  |         | 264.741   |
| 1997 | 107.442          | 41.321           | 148.763    | 99.633  | 27.389 | 57.393  | 20.440  | 353.618   |
| 1998 | 113.472          | 64.426           | 117.898    | 113.668 | 24.532 | 120.760 | 37.261  | 474.119   |
| 1999 | 103.248          | 62.287           | 165.535    | 89.797  | 24.391 | 89.040  | 37.688  | 406.451   |
| 2000 | 99.840           | 59.239           | 159.079    | 85.357  | 33.503 | 117.796 | 49.331  | 445.065   |
| 2001 | 100.564          | 81.936           | 182.500    | 87.637  | 33.168 | 122.310 | 63.777  | 489.392   |
| 2002 | 104.841          | 87.484           | 192.325    | 81.570  | 25.441 | 118.804 | 124.688 | 542.829   |
| 2003 | 108.192          | 128.964          | 237.156    | 47.723  | 21.112 | 146.637 | 167.162 | 619.789   |
| 2004 | 112.844          | 165.851          | 278.695    | 25.192  | 18.195 | 94.160  | 238.275 | 654.516   |
| 2005 | 116.483          | 201.020          | 317.503    | 19.420  | 17.888 | 72.651  | 289.959 | 717.421   |

Fuente: SUBDERE, Ministerio del Interior, Chile.

Aún sosteniendo con fuerza la tesis de que el desarrollo depende mucho más de una variedad de recursos intangibles<sup>148</sup> que de recursos materiales (como la inversión), no se puede llevar el argumento a un extremo, ya que la base material siempre será necesaria como basamento de procesos más sutiles y en tal caso la parquedad real de los montos de inversión sobre los cuales los gobiernos regionales tienen capacidad de “decisión” constituye una traba al desarrollo. Ello resulta congruente, necesariamente, con el tipo de proyecto que aparecerá finalmente como destinatario de los recursos del FNDR, principalmente proyectos de pequeña escala de carácter social, destinados a cubrir carencias más que al fomento.

#### 6.4. La descentralización y la LOCGAR después de quince años: “*eppur si muove*”

La frase dicha entre dientes por Galileo Galilei al salir de la sala del tribunal en donde debió abjurar de su teoría cosmológica es perfectamente aplicable al proceso de descentralización chileno, motorizado en la última década por la LOCGAR. Se puede tener reservas, aprehensiones, críticas, a su alcance y velocidad, pero hay un hecho central: se avanza.

La constatación de esta afirmación es muy simple: se discute ahora si la autoridad política regional debe ser desdoblada en dos figuras, para aumentar la legitimidad política de ella y mantener al mismo tiempo la férrea noción de un unitarismo presidencialista; se plantea directamente la elección popular de los Consejeros; se reclama una mayor autonomía financiera de las regiones; se demanda una flexibilización de la propia regionalización para dar cabida a importantes reivindicaciones territoriales (las provincias de Arica y Parinacota, y de Valdivia, están a punto de transformarse en regiones, en Julio del 2006); se introducen, o se trata de hacerlo, nuevas responsabilidades en el ámbito de los

<sup>148</sup> Véase S. Boisier: “*Territorial Development and the Construction of Synergetic Capital: A Contribution to the Discussion on the Intangibility of Development*”, A. Kumssa and Terry G. McGee: **Globalization and the New Regional Development**, Greenwood Press, 2001, Westport, Conn. and London.

gobiernos regionales, por ejemplo, tratando de mejorar su capacidad de insertar mejor a su región en la globalización y en los tratados firmados por Chile con la Unión Europea, con los EE.UU, y con Corea, la India, con China y con varios países latinoamericanos. También algunas agencias del gobierno central tratan de mejorar la acción de los gobiernos regionales en el campo de la ciencia y de la tecnología, por la vía de modernizar la relación Gobiernos Regionales/Universidades Regionales, y recientemente se han creado agencias de fomento productivo en las regiones.

Nada de esto hubiese sido concebible en 1990. Hay que sopesar estas cuestiones a la luz de la ya tantas veces mencionada cultura política y administrativa centralista del país, no por mencionada menos importante, y en ese marco hay que concordar que el avance es importantísimo y que genera más y más demandas.

Y el gobierno reacciona de una manera u otra a estas demandas.

La propuesta de reforma más conocida planteada por el Gobierno incluye: 1) la elección directa mediante sufragio universal de los Consejeros Regionales; 2) la elección del Presidente del Consejo Regional de entre sus pares; 3) el fortalecimiento del Ejecutivo del Gobierno Regional; 4) el fortalecimiento del Intendente como autoridad de la administración pública desconcentrada; 5) el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía; 6) la creación de Servicios Públicos Regionales; 7) la flexibilización de la división político-administrativa del país; 8) la creación de un sistema de administración y financiamiento para las áreas metropolitanas; 9) la formulación y aplicación de una política nacional de territorios especiales. Como se puede apreciar, no se trata de un listado menor y si bien algunas carencias son obvias, no es éste el momento para tratarlas.

En algún momento se agregó la posibilidad de establecer una suerte de “gerente” o de “administrador” regional, figura análoga a la establecida en los municipios de más de 100.000 habitantes y esta propuesta, si bien pensada, no sería una cuestión menor, si permitiese separar las funciones de administración (de corto plazo) de las de gobierno (de largo plazo) en el accionar de los gobiernos regionales.<sup>149</sup>

Como se sabe a lo largo y ancho del país, este tipo de reforma no encontrará un camino de rosas en el Parlamento y ello ayuda a explicar que su envío a dicho cuerpo legislativo se haya pospuesto sistemáticamente. Así como se ha formado una bancada transversal de parlamentarios (Senadores y Diputados) que apoyan decididamente los avances en la materia, también ha surgido una ominosa bancada transversal opuesta a, por lo menos, las modificaciones de más notorio corte político.

Las reformas buscan profundizar la desconcentración del sector público y empujar cautelosamente la descentralización. Como resumen, en materia de descentralización política se busca establecer más claramente dos líneas de gobierno: gobierno interior y gobierno regional; en materia de descentralización administrativa se busca establecer dos líneas de administración: descentralizada y desconcentrada; en materia territorial se busca flexibilizar el arreglo actual e introducir plenamente el concepto de área metropolitana; en materia de descentralización fiscal se busca fortalecer el gasto descentralizado y establecer una ley de rentas y fuentes de financiamiento regional.

---

<sup>149</sup> El texto del Mensaje # 361-348 enviado en Enero del 2003 al Congreso no define para nada las funciones del “Administrador” y de hecho la figura desapareció de la iniciativa legal.

Por otra parte no son menores los logros del proceso en términos sociológicos. Lo más importante pareciera ser destacar que la puesta en práctica del mecanismo descentralizador, vehiculizado por la LOCGAR en buena medida, ha generado un proceso de aprendizaje social, indispensable para pasar de una sociedad centralista a otra descentralizada.

El hecho de tener que discutir en un cuerpo colegiado (admitidos los reparos a su generación) supuestamente representativo de la sociedad civil regional (concepto difuso y débil en Chile) prioridades y asignación de recursos escasos, sin duda que contribuye a fortalecer el débil tejido social (históricamente reprimido por el Estado central, fuerte y centralizado), favorece la “*accountability*” (una condición crecientemente reconocida de una gobernanza adecuada y democrática), genera y fortalece la noción de “actores sociales” regionales y mediatiza, en la región, el procesamiento de una serie de demandas sociales que otrora necesariamente debían procesarse en la capital. Se radica una mayor responsabilidad en el manejo de los asuntos colectivos en la región. Esto es muy importante. Se avanza, con la lentitud propia de estos procesos, en la transformación de las regiones en un sujeto colectivo territorial. ¿Entonces, puede parecer extraño que muchos parlamentarios nacionales tengan recelo de este proceso?

Resta todavía un interrogante fundamental: ¿se puede gobernar un simple agregado de individuos? ¿No se requiere acaso una comunidad o una sociedad (en el sentido que el sociólogo alemán Tönnies dio a estos términos) para que tenga sentido hablar del ejercicio de la función política de gobierno? Y si así fuese, ¿no es cierto acaso que la conformación de una comunidad o de una sociedad presupone que sus miembros compartan ciertos valores, no sólo universales sino principalmente algunos valores singulares que expresan la diferencia en el *ethos* de esos individuos con respecto a otros que habitan en otros lugares, como fue discutido en el Capítulo I? Sin tales valores compartidos no puede hablarse de una comunidad ni de una sociedad y en tal caso no es necesario inventar una estructura de gobierno, basta un aparato de administración que, legítimamente, puede ser sólo desconcentrado. Y eso es precisamente lo que la LOCGAR estableció en realidad, gobiernos regionales que no gobiernan, sólo administran (*el nombre no es la cosa nombrada*), porque en general, en Chile no existen regiones sino recortes territoriales arbitrarios que se han denominado regiones.<sup>150</sup>

Quien escribe ha sido criticado en no pocas oportunidades por usar metafóricamente la famosa frase de Gregory Bateson *el nombre no es la cosa nombrada* para referirse a la costumbre nacional del escapismo del conflicto mediante el artificio de decir sí cuando en realidad se dice no (mal no sólo chileno ya que en Brasil la expresión “*pois nao*” es una afirmación y no una negación como su fonética sugeriría). Sin embargo, parece que hasta los observadores foráneos coinciden en ello si se toma nota de lo afirmado en el informe de asesoría entregado por el equipo de SERVILAB a la SUBDERE el 26/02/06 (pp.51): “*Puede concluirse que respecto de la forma en que están distribuidas las competencias, en Chile existe un predominio centralizado de funciones normativas y planificación, de emisión de políticas e instrucciones y manejo institucional de recursos y supervigilancia. Por consiguiente, al menos a nivel normativo, las políticas de desarrollo económico territorial son, en Chile, políticas nacionales y sectorializadas, a pesar de la descripción de*

<sup>150</sup> Hay que convenir que algunas provincias, como Chiloé, Tarapacá, sí son, en efecto, regiones desde el punto de vista sociológico.

funciones relacionadas con este desarrollo que se describen en las leyes orgánicas regional y municipal” (Sublineado del autor).

## **6.5. Los siete escollos principales del proceso (descentralizado) de desarrollo regional chileno**

Más allá de los aspectos profundamente estructurales que impiden en los hechos la implementación de un modelo social y político verdaderamente descentralizado, parece ser posible llegar a identificar los principales obstáculos, no superados, del intento nacional para “autonomizar” los procesos de cambio–crecimiento económico y desarrollo societal–en el territorio chileno. Ellos son: 1) la artificialidad de la regionalización; 2) la ausencia de identidades regionales; 3) la falta de legitimidad de los “gobiernos regionales”; 4) la relativa precariedad de los recursos financieros; 5) la desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; 6) la falta de una actividad sustantiva de investigación científica y tecnológica en y para las regiones, y 7) el muy bajo nivel de conocimiento actualizado sobre estos procesos de cambio, por parte de la tecnocracia regional, quizás si el obstáculo de mayor envergadura.

a) La artificialidad de la regionalización. Probablemente la mayor paradoja que un observador atento percibiría en Chile sería constatar cuán difícil resulta encontrar otro país con tan marcadas diferencias ecosistémicas en su territorio (desierto extremo en el norte, valles templados en el centro, y bosques fríos y hielos y “fiordización” en el sur) y por tanto con regiones naturales de marcadísima heterogeneidad y al mismo tiempo con una cultura social tan extremadamente fundada en la homogeneidad artificialmente impuesta por el propio Estado y en consecuencia, casi sin atisbos de regiones sociológicas.<sup>151</sup>

Y sin embargo, como se ha afirmado frecuentemente por quien escribe, un país que al mismo tiempo entra al siglo XXI como prácticamente el único país del continente con una regionalización de rango constitucional operacionalizada por una ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional. La historia que explica esta paradoja fue exhaustivamente descrita en páginas anteriores.

b) Ausencia de identidades regionales. Resulta ahora fácil entender la carencia de referentes identitarios de las personas que los vinculen al territorio regional. Es bien sabido que la identidad es una construcción compleja, como se muestra en las gráficas siguientes.

---

<sup>151</sup> Como ya se comentó, sólo es posible hacer excepciones a este juicio en el extremo Norte (Tarapacá) y en el Sur (Isla de Chiloé).

### SOBRE EL CONCEPTO DE IDENTIDAD

El proceso de construcción social de identidades colectivas estaría marcado por las relaciones de poder, lo que da origen a tres formas distintas de identidad colectiva: la identidad *legitimadora*, la identidad de *resistencia*, y la identidad de *proyecto* (Castells M.; 1999).

Se distinguen tres concepciones alternativas de la identidad (nacional): a) la *constructivista*, que da una importancia clave al discurso y a cómo ello crea sujetos; b) la *esencialista* que la considera un hecho acabado, un conjunto ya establecido de experiencias comunes y de valores compartidos que se constituyó en el pasado, y c) la *histórico/estructural* que la define como un proceso en permanente construcción conceptual (Larraín J.; 1996).

### LOS ELEMENTOS DE LA IDENTIDAD REGIONAL

Las comunidades territoriales están constituidas por: 1) creencias, es decir, los miembros pueden reconocerse como coterráneos y hay una cierta reciprocidad de compromisos; 2) continuidad histórica, es decir, la identidad se extiende hacia el pasado y se proyecta hacia el futuro; 3) identidad activa, los territorios son comunidades que hacen cosas en común, toman decisiones, logran resultados; 4) un espacio geográfico particular, que se constituye en la referencia primaria; 5) un sentido de pertenencia, a partir de características compartidas existe una cultura pública que sirve para distinguir la territorialidad o regionalidad de otras formas de identidad personal (Miller D.; 1997).

### EL CONCEPTO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UNA REGIÓN

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en *sujeto* de su propio desarrollo (Boisier S.; 1991).

El punto clave en la generación de una identidad previamente inexistente es la construcción regional, un proceso, como es obvio, de largo plazo. Se dice que uno de los primeros actos administrativos en la Francia revolucionaria fue definir los departamentos en el hexágono metropolitano para lo cual se despachaban jinetes desde ciudades previamente elegidas los que debían realizar una jornada (del francés *ournée*<sup>152</sup>). Es difícil pensar en un acto de mayor arbitrariedad y sin embargo los departamentos llegaron a constituir y son el referente territorial básico de los franceses. ¿Por qué? Porque el tiempo construye, pero a paso lento.

En la diapositiva construida a partir del texto de Miller hay que prestar atención al tercer elemento: el concepto de *comunidad activa* y a partir de este concepto hay que tomar nota de cuán lejos se está en Chile de lograr tal situación.

Jorge Larraín (2001: 260–261) dice que así como el ser humano es histórico, es decir, vive y se desarrolla en una dimensión de tiempo, así también es territorial, vive en una dimensión espacial. Así como hace la historia, del mismo modo construye y se proyecta en su territorio o, si se quiere, territorializa un espacio dándole sentido. Y agrega: *“Hay varios elementos materiales que distinguen el entorno físico chileno. Se trata de un país largo y estrecho, con una variedad de regiones, climas y paisajes, desde el desierto del norte hasta los bosques lluviosos del sur, pasando por la zona templada del centro. Contrariamente a lo que podría pensarse, esta variedad de regiones y las dificultades de comunicación no favorecieron los regionalismos y localismos, sino que desde un comienzo favorecieron un fuerte centralismo, posiblemente por la clara conciencia que existía el peligro de disgregación”*.

c) La falta de legitimidad de los gobiernos regionales. En el capítulo IV de esta Tesis se dejó en claro el espíritu centralista que anima desde siempre a la clase política chilena que ha impedido sistemáticamente el logro de una descentralización política, y territorial en este caso. El ya citado informe de funcionarios de SERVILAB/UAH al Gobierno de Chile, entregado en Febrero del 2006, no hace sino ratificar, con una mirada foránea, lo que los chilenos tienen claro. Sobre la base del excelente estudio preparado por Dolores Rufián para el ILPES,<sup>153</sup> los especialistas españoles afirman: *“Además de un claro esquema de competencias en las administraciones territoriales, para que efectivamente éstas puedan ser protagonistas del desarrollo, será necesario que cuenten con un grado de autonomía que dependerá fundamentalmente de la naturaleza política del poder con el que actúan, ... Los gobiernos regionales son los que tienen una institucionalidad más precaria en este sentido, tanto desde el punto de vista político, como fiscal e institucional”*.

El principal problema relacionado con la legitimidad política está directamente ligado a la democracia y a la elección democrática de las autoridades, lo que constituye todavía un tema pendiente reclamado por importantes sectores políticos pues en Chile se ha optado por un modelo para las regiones donde se combinan autoridades desconcentradas, nombradas todas ellas por el Presidente de la República, y autoridades descentralizadas, los miembros del Consejo Regional, elegidos a través de un mecanismo indirecto. El Intendente, que es a la vez representante del Presidente de la República y jefe del gobierno

<sup>152</sup> Temp depuis le lever jusqu'au coucher du soleil (nota del autor).

<sup>153</sup> Rufián Dolores, Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET) El caso de Chile, 2005, Programa CEPAL/ILPES/GTZ, Santiago de Chile

regional, se nombra por el Presidente, como si se tratara de un Ministro de Estado, pero no tiene rango ni tratamiento de tal. Por otra parte los miembros del Gabinete Regional, los SEREMI's, tampoco son elegidos por el Intendente, sino por los Ministros respectivos, y son removidos por éstos, aunque corresponde al Intendente proponer una terna para su elección. Los directores de los servicios regionales, que son los servicios ejecutores, también son nombrados por los directores nacionales. Es decir, el Intendente tiene poco poder de disposición sobre su propio ejecutivo.

Los Consejeros Regionales se nombran por los concejales electos en las comunas de la región correspondiente, lo que implica un mecanismo de elección democrática indirecta, y se enfrentan a dos problemas políticos claves:

1. La poca relevancia de las funciones que tienen asignadas, y en particular, su dificultad para fiscalizar al ejecutivo, como correspondería a los representantes de los electores en cualquier sistema democrático.
2. El sistema de elección chileno, porque el Parlamento nacional, tanto en su Cámara de Diputados, como en el Senado, se elige con un claro sistema de representación territorial (dos representantes por circunscripción y en algunas, cuatro). Ello produce que tanto diputados como senadores puedan acabar apropiándose del interés regional; lo que explica muchas veces las reticencias del poder legislativo a la hora de traspasar programas a los gobiernos regionales, prefiriendo mantenerlos en la Administración Central donde pueden ejercer mejor sus influencias ante los sectores que correspondan; aparte de la escasa relevancia que la sociedad política ha otorgado, al menos hasta el presente, a los Consejos Regionales.

d) La relativa precariedad de los recursos financiero. Sin una legitimidad política basada en un mandato popular y sin recursos financieros significativos, la tarea “hacer gobierno” ya confundida con “desarrollar el territorio” parece una tarea de Sísifo. Ya se mostraron las cifras agregadas de la Inversión de Decisión Regional (IDR) y se afirmó que probablemente, en el año 2005, ésta llegaría, en un promedio imaginario, a cerca de US 75 millones por región, cifra harto escuálida para respaldar planes regionales de gobierno. No en balde, en varios documentos oficiales se señala la escasa asociación entre las estrategias y la acción concreta.

Los cuadros siguientes dan cuenta de la inversión pública efectiva por regiones para el período 1990/2000 en valores nominales y en porcentajes.

**INVERSION PUBLICA EFECTIVA TOTAL (1)**

(miles de \$ de cada año)

| REGION      | 1990               | 1991               | 1992               | 1993               | 1994               | 1995               | 1996                 | 1997                 | 1998                 | 1999                 | 2000                 |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| I           | 7.929.534          | 12.735.399         | 16.589.608         | 24.194.111         | 26.967.942         | 31.987.012         | 34.027.383           | 40.714.088           | 55.333.226           | 51.106.782           | 52.137.181           |
| II          | 6.936.445          | 12.092.622         | 16.988.335         | 21.001.240         | 27.211.519         | 34.148.265         | 40.294.747           | 40.433.260           | 58.849.639           | 50.238.460           | 57.503.970           |
| III         | 5.383.073          | 8.924.461          | 12.811.495         | 17.200.019         | 21.915.707         | 24.692.954         | 28.818.141           | 32.632.815           | 38.356.037           | 39.093.291           | 46.767.845           |
| IV          | 7.305.979          | 12.496.111         | 18.735.581         | 23.547.331         | 31.305.529         | 34.071.645         | 57.280.843           | 70.893.885           | 76.521.865           | 89.899.904           | 87.219.212           |
| V           | 28.291.833         | 27.983.315         | 35.914.424         | 57.901.561         | 79.004.137         | 91.097.530         | 102.996.409          | 109.698.794          | 131.457.909          | 91.596.942           | 96.857.351           |
| RM          | 59.773.040         | 79.653.752         | 114.003.171        | 127.827.071        | 180.352.945        | 222.961.087        | 318.396.231          | 281.645.760          | 316.960.394          | 254.977.074          | 266.394.644          |
| VI          | 12.392.014         | 20.274.634         | 23.196.578         | 37.555.131         | 35.685.370         | 53.511.869         | 55.935.703           | 63.484.657           | 70.491.670           | 65.301.880           | 64.655.812           |
| VII         | 12.197.938         | 22.418.090         | 35.529.279         | 45.803.398         | 45.721.545         | 50.650.124         | 66.221.013           | 62.121.562           | 80.491.086           | 82.298.610           | 89.927.701           |
| VIII        | 20.105.923         | 30.094.647         | 50.117.679         | 64.572.069         | 77.759.706         | 84.115.196         | 115.814.159          | 119.353.012          | 144.361.607          | 175.587.844          | 139.830.201          |
| IX          | 11.321.298         | 19.638.129         | 26.560.840         | 39.599.897         | 45.927.833         | 50.867.751         | 75.197.429           | 87.485.445           | 96.921.318           | 94.854.385           | 95.735.428           |
| X           | 13.365.061         | 24.128.846         | 28.309.940         | 35.623.865         | 50.093.138         | 61.859.790         | 84.235.591           | 106.262.950          | 104.145.881          | 98.929.861           | 101.929.891          |
| XI          | 3.601.322          | 6.467.272          | 12.435.562         | 12.578.554         | 16.304.711         | 19.116.028         | 23.365.283           | 31.231.915           | 37.493.642           | 38.451.574           | 42.194.483           |
| XII         | 4.103.429          | 9.002.752          | 9.694.707          | 14.903.953         | 18.295.910         | 22.358.724         | 26.345.962           | 30.254.720           | 36.964.289           | 45.065.254           | 40.577.607           |
| NO REG.     | 4.487.686          | 5.991.458          | 9.148.494          | 16.563.367         | 23.284.127         | 26.957.541         | 24.639.351           | 35.987.866           | 37.733.381           | 32.068.439           | 45.258.298           |
| <b>PAIS</b> | <b>197.194.575</b> | <b>291.901.488</b> | <b>410.035.693</b> | <b>538.871.567</b> | <b>679.830.119</b> | <b>808.395.516</b> | <b>1.053.568.245</b> | <b>1.112.200.729</b> | <b>1.286.081.944</b> | <b>1.209.470.300</b> | <b>1.226.989.624</b> |

(1) : Incluye :

- Inversión Sectorial: MOP, Empresas de Obras Sanitarias , Metro , MINVU, MINSAL, MINEDUC, FOSIS, DIGEDER y FONDO SOCIAL.
- Inversión Sectorial de Asignación Regional I.S.A.R. ( MOP, MINVU, MINSAL, Empresas de Obras Sanitarias, FOSIS, DIGEDER, Prog. de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y Prog. de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal )
- Convenios de Programación del MOP, MINVU y SALUD.
- FNDR
- IRAL FOSIS
- IRAL Prog. Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal
- MUNICIPALIDADES

Notas : - El total País incluye lo No Regionalizado .

El año 1999 de la Inversión Pública Efectiva Total presenta diferencias con respecto a la publicada el año 2000, debido a modificaciones efectuadas por las fuentes sectoriales.

Fuente : Ministerio de Planificación y Cooperación, División de Planificación Regional

Elaborado en base a Balances Presupuestarios de cada Institución.



**INVERSION PUBLICA EFECTIVA TOTAL**

(estructura porcentual)

| REGION  | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| I       | 4,02   | 4,36   | 4,05   | 4,49   | 3,97   | 3,96   | 3,23   | 3,66   | 4,30   | 4,23   | 4,25   |
| II      | 3,52   | 4,14   | 4,14   | 3,90   | 4,00   | 4,22   | 3,82   | 3,64   | 4,58   | 4,15   | 4,69   |
| III     | 2,73   | 3,06   | 3,12   | 3,19   | 3,22   | 3,05   | 2,74   | 2,93   | 2,98   | 3,23   | 3,81   |
| IV      | 3,70   | 4,28   | 4,57   | 4,37   | 4,60   | 4,21   | 5,44   | 6,37   | 5,95   | 7,43   | 7,11   |
| V       | 14,35  | 9,59   | 8,76   | 10,74  | 11,62  | 11,27  | 9,78   | 9,86   | 10,22  | 7,57   | 7,89   |
| RM      | 30,31  | 27,29  | 27,80  | 23,72  | 26,53  | 27,58  | 30,22  | 25,32  | 24,65  | 21,08  | 21,71  |
| VI      | 6,28   | 6,95   | 5,66   | 6,97   | 5,25   | 6,62   | 5,31   | 5,71   | 5,48   | 5,40   | 5,27   |
| VII     | 6,19   | 7,68   | 8,66   | 8,50   | 6,73   | 6,27   | 6,29   | 5,59   | 6,26   | 6,80   | 7,33   |
| VIII    | 10,20  | 10,31  | 12,22  | 11,98  | 11,44  | 10,41  | 10,99  | 10,73  | 11,22  | 14,52  | 11,40  |
| IX      | 5,74   | 6,73   | 6,48   | 7,35   | 6,76   | 6,29   | 7,14   | 7,87   | 7,54   | 7,84   | 7,80   |
| X       | 6,78   | 8,27   | 6,90   | 6,61   | 7,37   | 7,65   | 8,00   | 9,55   | 8,10   | 8,18   | 8,31   |
| XI      | 1,83   | 2,22   | 3,03   | 2,33   | 2,40   | 2,36   | 2,22   | 2,81   | 2,92   | 3,18   | 3,44   |
| XII     | 2,08   | 3,08   | 2,36   | 2,77   | 2,69   | 2,77   | 2,50   | 2,72   | 2,87   | 3,73   | 3,31   |
| NO REG. | 2,28   | 2,05   | 2,23   | 3,07   | 3,42   | 3,33   | 2,34   | 3,24   | 2,93   | 2,65   | 3,69   |
| PAIS    | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente : Ministerio de Planificación y Cooperación, División de Planificación Regional

**Cuadro**  
**Producto Interno Bruto Por Región A Precios Constantes, 1996-2004**  
*(Millones de pesos de 1996)*

| Región  | 1996              | 1997              | 1998              | 1999              | 2000              | 2001              | 2002              | 2003 (1)          | 2004 (2)          |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| I. De Tarapacá                                | 905,701           | 1,030,040         | 1,041,193         | 1,115,504         | 1,127,226         | 1,118,346         | 1,146,401         | 1,282,330         | 1,314,834         |
| II. De Antofagasta                            | 1,944,622         | 2,180,219         | 2,451,582         | 2,407,789         | 2,364,831         | 2,715,008         | 2,619,098         | 2,783,064         | 2,960,576         |
| III. De Atacama                               | 586,020           | 624,214           | 663,349           | 652,511           | 641,406           | 670,345           | 644,260           | 658,387           | 669,684           |
| IV. De Coquimbo                               | 596,301           | 621,919           | 673,140           | 712,495           | 808,604           | 804,736           | 792,281           | 833,625           | 871,530           |
| V. De Valparaíso                              | 2,658,598         | 2,665,348         | 2,772,280         | 2,863,018         | 2,925,515         | 3,008,323         | 3,072,320         | 3,146,202         | 3,357,072         |
| RMS Región Metropolitana de Santiago          | 13,945,724        | 14,824,797        | 15,048,761        | 14,752,778        | 15,460,202        | 15,856,994        | 16,199,205        | 16,790,574        | 17,754,835        |
| VI. Del Libertador General Bernardo O'Higgins | 1,188,356         | 1,236,781         | 1,281,905         | 1,294,830         | 1,413,408         | 1,452,089         | 1,547,509         | 1,541,692         | 1,651,278         |
| VII. Del Maule                                | 1,032,923         | 1,097,957         | 1,122,601         | 1,117,793         | 1,220,088         | 1,284,636         | 1,296,565         | 1,333,671         | 1,396,846         |
| VIII. Del Bío-Bío                             | 2,780,195         | 2,920,144         | 2,935,457         | 2,931,537         | 3,027,910         | 3,090,250         | 3,268,213         | 3,428,271         | 3,634,265         |
| IX. De La Araucanía                           | 773,850           | 823,111           | 847,011           | 838,821           | 896,264           | 883,830           | 914,957           | 928,449           | 987,621           |
| X. De Los Lagos                               | 1,249,677         | 1,395,171         | 1,452,791         | 1,456,947         | 1,573,873         | 1,632,081         | 1,708,070         | 1,730,374         | 1,857,127         |
| XI. Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo | 141,716           | 156,021           | 159,580           | 170,167           | 176,601           | 193,555           | 213,608           | 212,481           | 221,201           |
| XII. De Magallanes y de la Antártica Chilena  | 401,360           | 422,651           | 444,828           | 454,480           | 436,440           | 457,158           | 473,745           | 485,043           | 487,312           |
| Extra Regional (3)                            | 35,041            | 36,568            | 38,341            | 39,606            | 41,509            | 43,035            | 43,858            | 44,819            | 45,157            |
| Subtotal regionalizado                        | 28,240,084        | 30,034,941        | 30,932,819        | 30,808,276        | 32,113,877        | 33,210,385        | 33,940,091        | 35,198,982        | 37,209,339        |
| IVA , Derechos de Importación                 | 2,997,204         | 3,265,752         | 3,443,777         | 3,306,766         | 3,532,616         | 3,639,904         | 3,715,050         | 3,931,076         | 4,332,467         |
| <b>Producto Interno Bruto</b>                 | <b>31,237,288</b> | <b>33,300,693</b> | <b>34,376,596</b> | <b>34,115,042</b> | <b>35,646,493</b> | <b>36,850,289</b> | <b>37,655,141</b> | <b>39,130,058</b> | <b>41,541,807</b> |

(1) Cifras provisionales

(2) Cifras preliminares

(3) Extra regional corresponde a servicios en el exterior del Sector Administración Pública.

### Participación del FNDR en la Inversión Pública y en la Inversión de Decisión Regional

| ITEM                                  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| % del FNDR sobre la IDR               | 35.7 | 37.3 | 35.4 | 38.3 | 42.6 | 44.3 |
| % del FNDR sobre la inversión pública | 15.9 | 17.3 | 16.8 | 19.2 | 21.3 | 22.6 |
| % de decisión regional                | 44.4 | 46.3 | 47.3 | 50.2 | 50.1 | 50.3 |

Fuente: MINTER/SUBDERE.

Finalmente, un estudio preparado por la Universidad Austral de Chile para la SUBDERE muestra la notable constancia de la distribución interregional del FNDR:

### Participación Regional en la Distribución del 90 % del FNDR

| REGIONES     | 1994          | 1995          | 1996          | 1997          | 1998          |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| I            | 6.96          | 6.56          | 6.53          | 7.02          | 7.22          |
| II           | 7.25          | 6.35          | 7.12          | 7.22          | 7.25          |
| III          | 6.14          | 6.38          | 6.48          | 7.012         | 7.22          |
| IV           | 8.57          | 8.31          | 8.51          | 8.14          | 8.15          |
| IX           | 9.04          | 9.46          | 8.92          | 8.38          | 8.52          |
| RM           | 5.05          | 5.63          | 5.73          | 6.07          | 6.09          |
| V            | 7.21          | 6.35          | 7.27          | 6.50          | 6.47          |
| VI           | 7.75          | 7.52          | 6.67          | 7.21          | 6.95          |
| VII          | 8.43          | 8.93          | 8.47          | 8.24          | 8.24          |
| VIII         | 7.83          | 8.48          | 9.08          | 8.22          | 8.19          |
| X            | 8.45          | 8.87          | 8.80          | 8.60          | 8.56          |
| XI           | 9.50          | 9.70          | 9.34          | 9.59          | 9.59          |
| XII          | 7.82          | 7.46          | 7.08          | 7.80          | 7.55          |
| <b>TOTAL</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> |

Fuente: Universidad Austral de Chile, MEGR, Instituto de Economía, 2000.

En el mismo estudio se muestra una matriz de Spearman que permite apreciar la extraordinaria constancia inter temporal del patrón de distribución inter regional del FNDR.

### Matriz de Correlación por Rangos de Spearman para la Distribución del 90 % del FNDR

|      | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|------|------|------|------|------|
| 1994 | 1.00 | 0.91 | 0.89 | 0.93 | 0.89 |
| 1995 |      | 1.00 | 0.81 | 0.92 | 0.88 |
| 1996 |      |      | 1.00 | 0.86 | 0.84 |
| 1997 |      |      |      | 1.00 | 0.98 |

Y como colofón, un patrón de crecimiento económico inter regional que muestra escasa variabilidad, como consecuencia principal de una economía que basa su dinamismo en la exportación de *commodities* y recursos naturales con baja incorporación de progreso técnico; la explotación de las ventajas comparativas sin la creación sistemática de ventajas competitivas ofrece escasos grados de libertad para un patrón territorial de crecimiento diametralmente distinto del sendero histórico.

### Participación Regional en el Producto Interno Bruto Total

| Región                                    | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002* | 2003** |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Tarapacá                                  | 2,9   | 3,1   | 3,0   | 3,3   | 3,2   | 3,0   | 3,0   | 3,3    |
| Antofagasta                               | 6,2   | 6,5   | 7,1   | 7,1   | 6,6   | 7,4   | 7,0   | 7,1    |
| Atacama                                   | 1,9   | 1,9   | 1,9   | 1,9   | 1,8   | 1,8   | 1,7   | 1,7    |
| Coquimbo                                  | 1,9   | 1,9   | 2,0   | 2,1   | 2,3   | 2,2   | 2,1   | 2,1    |
| Valparaíso                                | 8,5   | 8,0   | 8,1   | 8,4   | 8,2   | 8,2   | 8,2   | 8,0    |
| Región Metropolitana de Santiago          | 44,6  | 44,5  | 43,8  | 43,2  | 43,4  | 43,0  | 43,0  | 43,0   |
| Libertador General Bernardo O'Higgins     | 3,8   | 3,7   | 3,7   | 3,8   | 4,0   | 3,9   | 4,1   | 3,9    |
| Maule                                     | 3,3   | 3,3   | 3,3   | 3,3   | 3,4   | 3,5   | 3,4   | 3,4    |
| Biobío                                    | 8,9   | 8,8   | 8,5   | 8,6   | 8,5   | 8,4   | 8,7   | 8,8    |
| La Araucanía                              | 2,5   | 2,5   | 2,5   | 2,5   | 2,5   | 2,4   | 2,4   | 2,4    |
| Los Lagos                                 | 4,0   | 4,2   | 4,2   | 4,3   | 4,4   | 4,4   | 4,5   | 4,4    |
| Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo | 0,5   | 0,5   | 0,5   | 0,5   | 0,5   | 0,5   | 0,6   | 0,5    |
| Magallanes y de la Antártica Chilena      | 1,3   | 1,3   | 1,3   | 1,3   | 1,2   | 1,2   | 1,3   | 1,3    |
| Extra Regional                            | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1   | 0,1    |
| Subtotal regionalizado                    | 0,4   | 0,2   | 90,0  | 90,3  | 90,1  | 90,1  | 90,1  | 89,9   |
| IVA, Derechos de Importación              | 9,6   | 9,8   | 10,0  | 9,7   | 9,9   | 9,9   | 9,9   | 10,1   |
| Producto Interno Bruto                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0  |

**Fuente:** Banco Central de Chile \* Cifras provisionales \*\* Cifras preliminares

Según el reciente estudio del ILPES presentado al Consejo Regional de Planificación (Brasilia, Junio del 2007):

*“A las regiones que les está yendo bien en Chile son aquellas que han sido capaces de insertarse bien en la economía mundial, ya sea a través de sus recursos naturales, renovables o no renovables, a través de procesos exportadores asociados a industrialización manufacturera mayormente liviana y a través de centros metropolitanos articulados a la economía mundial a través de la provisión de servicios financieros y comerciales.*

*En todas estas situaciones, lo que ha primado ha sido la política de inserción macroeconómica que se ha delineado, la que se ha constituido en un marco de referencia objetivo para cada territorio. A algunos esta política los ha favorecido fuertemente, al menos en lo que respecta a crecimiento, y, a otros, los ha afectado desfavorablemente según sean sus propias capacidades de inserción internacional.*

*En otras palabras, en ninguno de los casos de crecimiento exitoso se advierte una política explícita y deliberada de desarrollo regional que haya sido orientada desde el Estado nacional. A los territorios que les “va bien”, no deben esta condición a que el Estado nacional haya propiciado políticas de desarrollo regional que hayan tenido como resultado esta situación. Tampoco, parecen haber políticas explícitas de corrección de disparidades, de claro corte territorial, compensatorias, que atiendan o se preocupen de las regiones más deprimidas y que no parecen presentar síntomas de activación ni en el corto ni en el mediano plazo.*

*Por tanto, una conclusión central y que no deja de tener una arista de cierta frustración es que en el pasado reciente, que se remonta ya a las dos últimas décadas no*

*parecen haber en Chile políticas explícitas de desarrollo regional, al menos, desde la escala nacional”, (ILPES; 2007:25).*

### **El papel del FNDR como instrumento de la política regional durante los gobiernos de la concertación<sup>154</sup>**

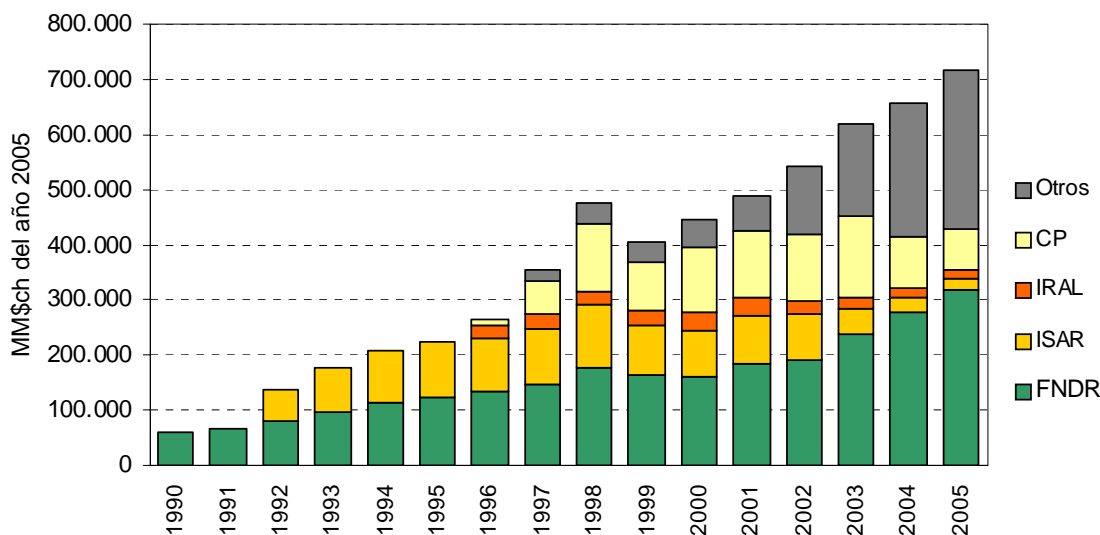
El FNDR, creado en el año 1974, ha sido el principal instrumento de inversión pública descentralizada que han tenido a su disposición las regiones, aunque su potencialidad como tal se ha visto mermada por la persistencia de una visión subsidiaria del mismo a favor de los sectores. Ello tiene que ver con que en su origen, todos los destinos del FNDR eran sectoriales, aunque ha sido básicamente administrado, desde su creación, como una especie de herramienta de compensación territorial para mejorar el acceso de localidades o áreas urbanas a servicios esenciales y no como un instrumento de desarrollo regional, especialmente si se tiene en cuenta su escasa vinculación con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) elaboradas por las respectivas autoridades regionales.<sup>155</sup>

**La recientemente aprobada ley 20.035, de 23 de junio del 2005, modificatoria de la LOCGAR, al definir el FNDR no como un mero instrumento de compensación, sino también con finalidades de desarrollo regional abre, no obstante, un portillo para que en el futuro la relevancia territorial de este instrumento aumente, pero siempre que ello venga acompañado, como se ha sugerido previamente, de algunos cambios en la legitimidad y en las capacidades de los GOREs.**

<sup>154</sup> Esta sección ha sido tomada del informe final del SERVILAB (2006) a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

<sup>155</sup> Hecho reconocido con claridad por la propia SUBDERE, que en un documento de mayo de 2004 titulado “El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región”, expresa que no ha existido una vinculación directa del Fondo con las definiciones de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), y que la asignación de recursos responde más bien a contingencias.

### Evolución de la IDR en el período 1990–2005 por instrumentos, en MM\$ del año 2005



**Fuente:** SUBDERE/SERVILAB. Elaboración propia.

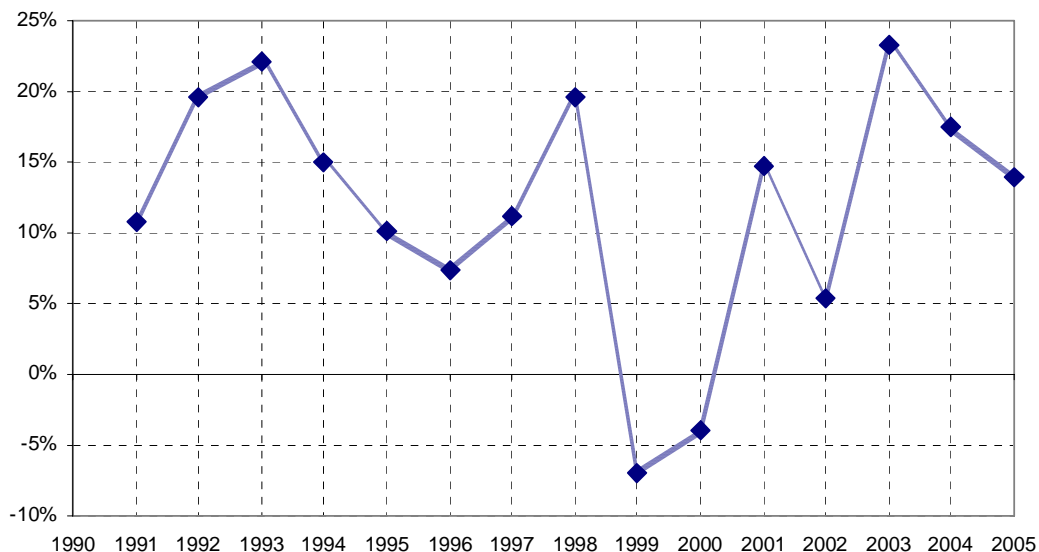
El FNDR consta de tres fuentes de financiamiento o *componentes* principales:

- 1) El FNDR tradicional o distribuido (el más antiguo, y quizás el menos condicionado en cuanto al poder de decisión de los GOREs); formado con recursos del presupuesto público, se destina a proyectos de infraestructura social, estudios y/o programas, sin tener en cuenta el sector.
- 2) El FNDR–BID, en el que los recursos provienen de diversos convenios de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo; sirve “*para mejorar la eficiencia y la gestión de la inversión regional en el marco del proceso de descentralización del gobierno*” (Crédito BID 1281 suscrito en 2001), financiando inversiones en diversos campos, así como en temas de fortalecimiento institucional y descentralización; sus principales destinatarios son los sectores de educación, salud, vialidad, y en menor proporción el sector sanitario y electrificación.
- 3) Finalmente, las Provisiones del FNDR, constituidas por recursos traspasados por diversos ministerios, son inversiones regionales con una orientación específica, priorizadas por el nivel central del Estado; el ministerio de origen es quien decide la distribución regional, y la SUBDERE quien ejerce la contraparte técnica, materializando los procedimientos administrativos que hacen efectivo el traspaso de recursos a las regiones aunque para ser invertidos en sectores específicos.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> Un excelente análisis crítico del papel del FNDR puede verse en Claudia Serrano: “Inversión Pública y Gestión regional: Nudos Críticos”, en Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, editoras, 2001, “Descentralización. Nudos Críticos”, publicado por la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica/CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, Chile).

La evolución del FNDR en el período 1990–2005 pone de relieve que, en términos reales, su crecimiento ha sido constante, salvo el pequeño “bache” de los años 1999 y 2000.

**Crecimiento real del FNDR en el período 1990–2005**

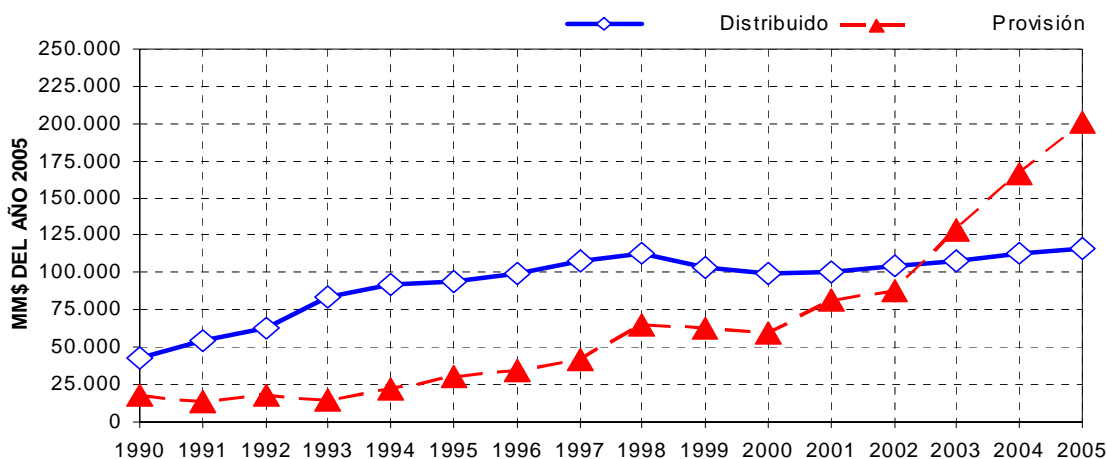


**Fuente:** SUBDERE/SERVILAB. Elaboración propia.

No obstante, su diferenciación por componentes permite hacer dos importantes matizaciones. Primero, que hasta 2002 la parte distribuida fue cuantitativamente más importante, aunque su tasa de crecimiento no fue demasiado diferente de la parte de provisiones. Segundo, el fuerte aumento de los últimos cuatro años se explica fundamentalmente por el notable “tirón” de las provisiones. Desde la óptica de los tres gobiernos de concertación que han funcionado a lo largo de estos quince años, el mayor crecimiento del FNDR se registró en el de Aylwin (1990–1994) con una tasa acumulativa anual de casi el 17 %, frente al 5,8 % del de Frei y a la recuperación del gobierno de Lagos (2000–2005) donde la tasa<sup>157</sup> subió hasta el 14,8 %.

<sup>157</sup> Estos datos deben matizarse teniendo en cuenta el peso del FNDR en la IDR. Desde esta perspectiva, el período más interesante ha sido sin duda el del último gobierno de concertación, ya que casi el 15 % de crecimiento anual es superior en 5 puntos al aumento de la IDR, mientras que en el período del gobierno de Aylwin sucedió justo al contrario: el incremento anual de la IDR casi duplicó al del FNDR.

### Evolución anual del FNDR y de sus Provisiones, en Mm\$ del año 2005



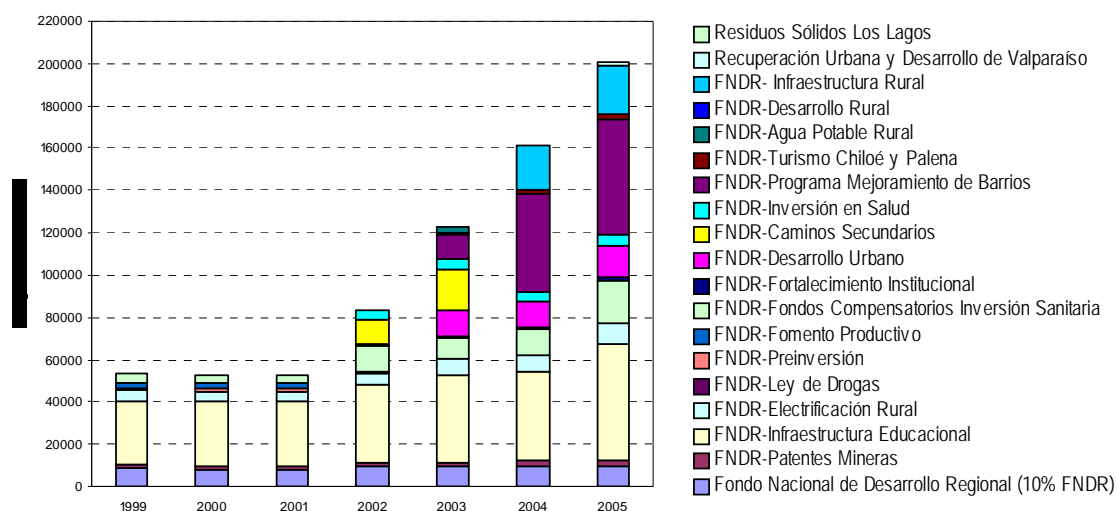
**Fuente:** SUBDERE/SERVILAB. Elaboración propia.

El destino de las provisiones del FNDR permite comprobar lo que antes afirmábamos acerca de su marcado carácter sectorial, aparte de explicar el aumento del protagonismo de dicho fondo en la IDR, especialmente desde 2004. En efecto, este importante crecimiento ha tenido su origen en el aumento de los recursos destinados al Programa de Mejoramiento de Barrios y a la creación de la Provisión de Infraestructura Rural, como resultado de la fusión de las provisiones de Caminos Secundarios, Desarrollo Rural y Agua Potable Rural. Sin embargo, ello no ha implicado más que meros cambios de forma; son los mismos fondos que antes estaban en el presupuesto del Ministerio y que debían ser asignados por la región, los que ahora pasan al presupuesto del Gobierno Regional, pero para ser destinados específicamente en el ámbito fijado.

Desde la óptica de la distribución regional del FNDR llama poderosamente la atención su reparto tan homogéneo, sin que pueda destacarse por el monto total recibido ninguna región. No obstante, si la cifra se relativizara por el número de habitantes las percepciones de regiones como Aysén o Magallanes estarían muy por encima de las de zonas como la Región Metropolitana que reúne un porcentaje muy significativo de la población chilena. Esta llamativa situación se explica por la normativa legal establecida para proceder a tal reparto, al fijar que el mismo se hace teniendo en cuenta la evolución de dos variables: nivel socioeconómico y condición territorial.



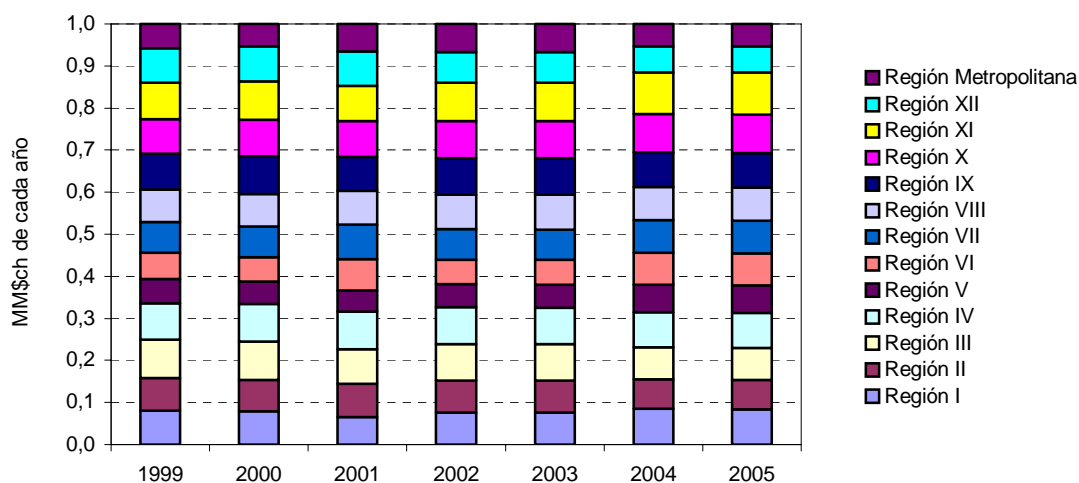
### Distribución de las provisiones del FNDR (1999–2005)



Fuente: SUBDERE/SERVILAB. Elaboración propia.

La primera, nivel socioeconómico, se calcula de acuerdo con los siguientes indicadores: tasa de mortalidad infantil, porcentaje de población en condiciones de pobreza, tasa de desempleo, producto per cápita regional, calidad de vida en salud (se consideraban camas por habitantes, médicos por habitantes y desnutrición infantil), calidad de vida en educación y calidad de vida en saneamiento ambiental. La segunda, condición territorial, compuesta por: dispersión poblacional, ruralidad de los centros de población, deterioro ecológico, diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción, y distancia a la Región Metropolitana.

### Distribución regional del FNDR total (1999–2005)



Fuente: SUBDERE/SERVILAB. Elaboración propia.

El criterio de reparto que ha funcionado hasta 2005 no tenía en cuenta ni el tamaño poblacional ni el geográfico y, salvo la distancia a la RM, todos los indicadores se normalizaban (media nula y desviación estándar unitaria). Adicionalmente, el reglamento fijaba que el coeficiente de variación de la distribución regional debería quedar situado entre 0,1 y 0,2. Ello acababa conduciendo a que la variabilidad original de los indicadores considerados se “suavizaba”, y el resultado final era una distribución muy homogénea, recibiendo todas las regiones una cuota muy similar.

Para el año 2006 los criterios de reparto se han modificado, optándose por una forma de reparto distinta, que ya sí incluye variables relacionadas con la población – comprendido el género–, y el tamaño del territorio.<sup>158</sup> La distribución final resultante es ligeramente diferente a la de los de años anteriores, lográndose valores del coeficiente de variación sensiblemente superiores a ese rango de 0,1–0,2 del método anterior, pero sin alterar esa ya comentada tendencia de homogeneidad.<sup>159</sup>

En la práctica, el FNDR ha sido pues utilizado a modo de mecanismo de nivelación territorial para mejorar el acceso de localidades o áreas urbanas a servicios esenciales, pero no como un verdadero instrumento de desarrollo regional, especialmente si se tiene en cuenta su escasa vinculación con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) que en su última versión elaboraron las respectivas autoridades regionales para el período 2000–2005.

El FNDR ha funcionado como un mecanismo de reparto de inversión con criterios regionales, pero a la vista de los datos de su evolución su peso real es bastante menor por dos razones claves.

- 1) Porque las autoridades regionales manejan de forma más o menos autónoma la partida del FNDR distribuido, pero el resto viene marcado con un claro destino sectorial. De hecho, mientras que la IDR ha ido aumentando paulatinamente su participación en la Inversión Pública total, pasando de un modesto 13,7% en 1990 a más de un 50 % en 2005, el FNDR total ha seguido un comportamiento más modesto (en 2005 sólo había subido hasta un 22,6 %, partiendo del 13,7% en 1990).
- 2) Porque el peso del componente distribuido del FNDR refleja que la capacidad de decisión presupuestaria real de los GOREs ha sido siempre bastante modesta, pero el 8,3 % de 2005 significa uno de sus registros más bajos, no parando de reducirse desde 2000, año en el que alcanzó un valor del 10 %. No obstante, aún es peor comprobar que este 8,3 % es menor que el peso que esta misma partida significaba en 1990 sobre la Inversión Pública total (9,7 %).

<sup>158</sup> Se tomarían en consideración el número de pobres y el número de hogares pobres con jefatura de hogar femenina; en cuanto a tamaño, se utilizaría un indicador de distancias internas de cada región (raíz cuadrada de la superficie).

<sup>159</sup> De acuerdo con información obtenida informalmente de SUBDERE que no ha podido contrastarse en ningún documento oficial de esta institución, ni tampoco de DIPRES, parece haberse previsto mecanismos compensatorios en el supuesto de que se generasen situaciones de clara descompensación para una región en sus percepciones nuevas respecto a las actuales, destinando recursos extra a las regiones que experimenten un descenso relativo por la vía de absorber parte de las provisiones sectoriales en el 90%; aumentando el FNDR total para que no baje el monto percibido por ninguna región; o por la de otorgar una provisión de transición temporal.

**Evolución del peso de la IDR, FNDR total y FNDR distribuido en la Inversión Pública Total (IPT) en %**

|      | <b>Peso IDR/IPT</b> | <b>Peso FNDR/IPT</b> | <b>Peso FNDR distribuido/IPT</b> |
|------|---------------------|----------------------|----------------------------------|
| 1990 | 13,7                | 13,7                 | 9,7                              |
| 1991 | 11,3                | 11,3                 | 9,1                              |
| 1992 | 17,4                | 10,1                 | 7,9                              |
| 1993 | 19,6                | 10,8                 | 9,2                              |
| 1994 | 20,8                | 11,4                 | 9,2                              |
| 1995 | 21,4                | 11,9                 | 8,9                              |
| 1996 | 22,2                | 11,2                 | 8,3                              |
| 1997 | 26,6                | 11,2                 | 8,1                              |
| 1998 | 33,4                | 12,5                 | 8,0                              |
| 1999 | 36,9                | 15,0                 | 9,4                              |
| 2000 | 44,4                | 15,9                 | 10,0                             |
| 2001 | 46,3                | 17,3                 | 9,5                              |
| 2002 | 47,3                | 16,8                 | 9,1                              |
| 2003 | 50,2                | 19,2                 | 8,8                              |
| 2004 | 50,1                | 21,3                 | 8,6                              |
| 2005 | 51,0                | 22,6                 | 8,3                              |

**Fuente:** SUBDERE/SERVILAB. Elaboración propia.

En definitiva, un único instrumento con varias finalidades ha dado como resultado un fondo con cuatro graves problemas:

- 1) Acabar siendo escasamente compensador desde la perspectiva territorial, porque los criterios de reparto—aparte de numerosos—son estandarizados y el fondo acaba distribuido de forma muy homogénea.
- 2) Resultar bastante complejo, porque en su cálculo intervienen un número muy elevado de variables.
- 3) Terminar siendo poco selectivo porque su distribución por regiones es bastante homogénea.
- 4) Tener una reducida proyección regional, dado el gran peso de las provisiones y la menor relevancia del componente distribuido.

Cabe hacer notar que el FNDR fue planteado como instrumento financiero del desarrollo regional en 1970, en el último documento preparado por el Departamento de Planificación Regional de la ODEPLAN (bajo la dirección de este autor), documento titulado El desarrollo regional de Chile en la década de los setenta, un notable ensayo colectivo que ya contenía una suerte de prospectiva atada a los posibles resultados de la elección presidencial de 1970. Una idea que el Gobierno Militar haría suya.

e) La desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos. En Chile es más que evidente la complejidad de la relación entre la institucionalidad pública y el desarrollo territorial, un asunto que merece una mirada con algo de detalle.

Los conflictos entre la institucionalidad pública y el desarrollo territorial se remontan al surgimiento de la modernidad en la cultura occidental. La modernidad se refiere al control, por parte del hombre, de la paradoja que plantea el pensar y actuar

simultáneamente en dos niveles, el específico y el universal. En la modernidad existe un código, que designa el ordenamiento del pensamiento y de la acción en tanto pretenden sustraerse a las particularidades espaciales y temporales. Es el código de la modernidad el que acompaña al conquistador y al evangelizador. El territorio es la noción que expresa un contenido concreto, que va más allá de la acepción puramente geográfica y puramente metafórica. El territorio es, en cierto sentido, el anticódigo y en tal sentido la crisis de la modernidad occidental se puede expresar como el conflicto entre el código y el anticódigo, entre el código y el territorio. En esta confrontación y en el curso de la modernidad, el primero trata de eliminar al segundo. Este conflicto es el tema del clásico libro de John Friedmann y Clyde Weaber: Territory and Function (1979).

La globalización, cara actual de la modernidad, lleva al extremo la tensión entre función y territorio, entre sector y lugar, empujando en muchos órdenes de cosas, una tendencia homogeneizadora y alienante para productos e individuos, pretendiendo—como se ha dicho—que “abandonemos nuestras nacionalidades para pasar a ser ciudadanos de la Coca-Cola o de la Toyota”, una cuestión que genera una reacción dialéctica en las personas, que buscan nuevamente en el territorio, en el lugar y en el terruño, un fundamento de su identidad. Hay una “vuelta a lo local” como un nuevo espacio de solidaridad.

La misma globalización, que no es sino la fase tecnocognitiva del desarrollo capitalista actual, revaloriza por otro lado el territorio al introducir, microelectrónica mediante, un modo de producción manufacturera en red, difusa, de localización de los segmentos de la cadena de valor en lugares discontinuos del globo terráqueo, haciéndose en consecuencia más y más dependiente del éxito o del fracaso en múltiples territorios de producción que elaboran bienes y servicios destinados a competir en un espacio único de mercado, el mundo, sin aduanas ni barreras ni protecciones.

En la globalización, este juego feroz que hasta el momento produce, es cierto, más riqueza que pobreza, pero también más pobres que ricos, los actores, empresas y territorios aprenden que hay tres descriptores claves para intentar ganar: asociatividad, velocidad, e inteligencia. Si se es pequeño, la soledad es mortal, si se es lento, la lentitud es igualmente mortal, y si no se aprende minuto a minuto de la relación con el entorno, la falta de inteligencia es lapidariamente mortal.

Las grandes empresas pueden funcionar con relativa independencia de su entorno territorial más inmediato; en cierto sentido ellas “*modelan y remodelan*” el territorio. Las micro y pequeñas empresas, abrumadora mayoría en el mundo real, son altamente dependientes e interdependientes de y con su propio territorio. Ello tiende a fomentar—muchas veces a contracorriente de la cultura, como en Chile—la asociatividad a fin de “*enjaembrarse*” generando inteligencia colectiva basada en una capacidad también colectiva de aprender.

Pero el mundo no está organizado conforme a estos nuevos requerimientos. En la cultura occidental pesa demasiado el paradigma científico positivista, demasiado dominado a su vez por el cartesianismo y la disyunción analítica de su método. La organización misma de los gobiernos, los sistemas de contabilidad social, las políticas públicas de cualquier tipo, corresponden a modelos mentales que operan analítica y no sistémicamente.

Es más y más evidente para los especialistas y también para cualquier observador atento, que *el desarrollo es un proceso indesmentiblemente territorial, no es ni ha sido*

jamás el resultado de la iteración, de la suma de acciones, sino que es, por el contrario, una propiedad emergente evolutiva de sistemas geo/tecno/socio/productivos de complejidad creciente, que no pueden ser entendidos ni menos intervenidos sino con visiones y pensamiento sistémico y complejo. Y esta afirmación, que parece altamente abstracta, no hace sino reflejar las fuerzas y tendencias que se están dando o que tratan de surgir en los territorios, por la simple razón de que todo sistema vivo tiende a auto organizarse de manera cada vez más compleja, a lo cual se opone la fuerza de un Estado (como el chileno) que opera con una lógica segmentada.

¿Cómo resolver esta dialéctica y llegar a una síntesis virtuosa? Muchos apostamos a un cambio de paradigma científico, para abrir la puerta a un paradigma constructivista y lingüístico, que hace del observador parte de lo observado, constructor de su propia realidad y de su propio futuro y que ello es posible mediante el uso profesional de la palabra, del discurso y de las conversaciones sociales. La tensión entre la institucionalidad pública y el territorio se resuelve mediante una apuesta al territorio como espacio de coordinación y sinergia.<sup>160</sup>

Dolores Rufián (2005) en su estudio sobre políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en Chile señala: “*Los Ministerios involucrados en el territorio no han tenido siempre una clara vocación territorial. Entre los Ministerios organizadores o planificadores, la SUBDERE ha tratado de incentivar más el proceso de descentralización política y administrativa que el desarrollo territorial propiamente tal. En cuanto al Ministerio de Planificación, tampoco ha cumplido el rol que le corresponde preocupado más de la rentabilidad de las inversiones que de una planificación territorial*” (pp.74) y agrega: “*La gran cantidad de instituciones, políticas, instrumentos y programas diseñados para el desarrollo económico territorial, su diseño con lógicas muy disímiles y su funcionamiento al margen de los criterios que les dieron origen, necesariamente hace dudar de su efectividad. De hecho todas estas políticas funcionan en base a Comités, Comisiones, etc., que tratan de articular a las distintas instituciones e instrumentos*” (pp.75). Termina la jurista española diciendo: “*Pero sin duda las principales dificultades ocurren en el contexto territorial, cuando se intenta coordinar y armonizar las diferentes políticas, programas e instrumentos sectoriales en el territorio a través de órganos con escasas atribuciones para planificar y resolver y nula competencia para ejecutar los resuelto*” (pp.77).

Estos juicios serán recogidos en plenitud por el informe preliminar ya citado, de asesoría del equipo del SERVILAB/UAH, entregado a la SUBDERE, en Febrero de 2006.

Por otro lado, un estudio de Iván Silva y Carlos Sandoval (2005) sobre los instrumentos regionales y locales de fomento productivo concluye: “*De ahí que se piense que los poco más de 1.000 millones de dólares que se destinaron para fomento productivo en el año 2001 y que representan 1.3 puntos porcentuales del PIB, que significan, además, un gran esfuerzo que se espera sea recompensado por un aumento de las capacidades competitivas de las pequeñas empresas, podrían tener un mejor aprovechamiento si buena parte de los instrumentos que se han desarrollado evolucionaran hacia una perspectiva sistémica de corte territorial*” (pp.75).

<sup>160</sup> No es una casualidad que Michael Porter haya titulado su más famoso libro como **La competitividad de las naciones** (o sea, del territorio, no de las empresas).

f) La falta de una actividad sustantiva de investigación científica y tecnológica en y para las regiones. El siguiente breve texto fue preparado por este autor como insumo para el Consejo de Innovación, el organismo creado para orientar el gasto en I. C&T derivado de la implantación de un *royalty* a la minería del cobre.

Desde el punto de vista del territorio regionalizado chileno y también desde el punto de vista de un economista, caben al menos las siguientes observaciones:

- a) *Competitividad* es un concepto cargado de *territorialidad* desde su introducción en la agenda teórica y práctica por M. Porter quien, no en balde, tituló su obra más conocida La competitividad de las Naciones, eludiendo significativamente un título más tradicional que hiciese referencia a las empresas, y el concepto de *cluster* introducido por el mismo Porter no se entiende sino en el plano de estructuras territoriales. No obstante hay que entender que la *competitividad de un territorio* admite dos lecturas: se trata de una competitividad *hacia adentro*, es decir, capacidad para atraer los factores actuales del crecimiento en un contexto en el cual miles de territorios son empujados a lo mismo y, por otro lado, se trata de una competitividad *hacia fuera*, un frenético posicionamiento en nichos de comercio en donde colocar bienes y servicios transables, algo difícil de hacer, por lo demás, sin un agresivo *marketing territorial*;
- b) La política territorial chilena, tenuemente dibujada y más tenuemente aplicada durante cuarenta años, ha buscado como objetivo principal modificar el *patrón interregional de crecimiento y desarrollo* a fin de contrarrestar el centralismo y la concentración en Santiago, dos cuestiones que afectan a una democracia bien entendida, a la equidad y a un funcionamiento más eficiente del sistema económico;
- c) Un estudio reciente—Dinámica económica territorial en las regiones chilenas en el largo y mediano plazo. Algunas hipótesis y evidencias empíricas—(Boisier S.; 2005, policopiado), mediante el uso de información estadística oficial y de técnicas de análisis regional bien sancionadas, muestra la *considerable estabilidad del perfil del PIB en el sistema regional al mismo tiempo que un desplazamiento del crecimiento regional hacia el norte sobre el eje Sur/Norte*. Se sostiene en este estudio que ello se debe a que el país continúa atado a una dinámica económica basada en ventajas comparativas propias de la explotación y exportación de algunos *commodities* y que romper con esta situación para abrir paso a un crecimiento más balanceado geográficamente implica *generar bienes y servicios de exportación sobre la base de la creación de ventajas dinámicas competitivas “porterianas”*;
- d) Como las llamadas *ventajas dinámicas* surgen exclusivamente de la I.C&T y como ésta hoy requiere *aprendizaje colectivo* y como éste a su vez depende de las interacciones interpersonales de cercanía, se desprende la necesidad de usar los recursos escasos con un criterio geográfico de *desconcentración—concentrada* en pocos lugares que además requieren de escalas capaces de producir externalidades. Tales lugares en Chile son las ciudades (y posiblemente sus *hinterlands*) de Antofagasta, Valparaíso, Talca, Concepción, Valdivia y Puerto Montt, en primera instancia.
- e) La actividad de I.C&T en tales lugares debe ser *pertinente* no sólo al perfil productivo actual de las macro regiones en torno a estas ciudades; principalmente

debe ser una actividad pertinente al *perfil productivo prospectivo de ellas* una información que debería estar, pero no está, en las estrategias de desarrollo regional;

- f) Además, la actividad en I.C&T reseñada debe estar al servicio principal de la micro, pequeña y mediana empresa, constituyente principal del tejido productivo en las regiones; la empresa grande puede generar sus propias innovaciones o subcontratarlas;
- g) En el fomento territorial a la innovación hay que preservar la endogeneidad, la variedad y la descentralización.

Los siguientes párrafos han sido extraídos del informe “*Las regiones de Chile ante la ciencia, tecnología e innovación: diagnósticos regionales y lineamientos para sus estrategias*” preparado por TRANSVERSAL CONSULTORES para la CONICYT/ Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología, y financiado por el Banco Mundial<sup>161</sup> y entregado en el mes de mayo del 2006.

*“En primer lugar, se observa cierta zonificación en los temas e iniciativas que ejecutan los organismos del sistema regional de C&T. Aquí, los contextos geográficos y las actividades económicas cobran plena relevancia. En general, el trabajo tiende a concentrarse en labores y temas vinculados a las actividades productivas regionales – minería, forestal, pesca, agricultura, energía–y bastante menos en el estudio del entorno con sus características ambientales y socio–culturales. En la macrozona norte (Tarapacá a Coquimbo) predomina el trabajo en pesca, acuicultura y recursos marinos, riego y agricultura, astronomía, turismo, energía y ciencias sociales. En Valparaíso, O’Higgins y Maule el quehacer de los investigadores privilegia el sector hortofrutícola, vinos, ganadería, pesca y recursos marinos, TICs y arquitectura, entre otros. Desde Biobío a Magallanes está el sector silvícola, agropecuario, pesca, acuicultura y recursos marinos, ecología y recursos naturales, turismo y ciencias sociales, medicina y biología y el territorio antártico. Algunos temas están presentes en casi todas las regiones, como el estudio del medio ambiente y recursos naturales –ambos vinculados al despliegue del sistema CONAMA–y los estudios antropológicos y arqueológicos.*

*Segundo, se observa cierta duplicación en los esfuerzos de investigación y desarrollo de C&T entre regiones vecinas y en varios casos en instituciones localizadas en la misma región. Esto evidenciaría la ausencia de políticas pública que apoyen una mayor especialización regional y la debilidad de los sistemas de difusión e intercambio de estudios e información. Probablemente el efecto principal ha sido que la dispersión de recursos–financieros, de infraestructura y equipamiento, entre dos o más núcleos de investigadores–ha dificultado una efectiva profundización y especialización de ellos, con beneficios para su entorno–sean organismos públicos, empresas privadas–, a la vez que ha reducido sus posibilidades de integrarse en circuitos internacionales de cooperación técnica y científica. La falta de precisión y vigencia de las estrategias regionales de desarrollo (ERD) y la ausencia de políticas de C&T regionales y nacionales son también corresponsables de la dispersión indicada. La inexistencia de políticas, estímulos y orientaciones claras también se refleja en los programas de formación de recursos*

---

<sup>161</sup> Agradezco muchísimo a José A. Abalos König, destacado geógrafo, ex estudiante y amigo, el haberme facilitado este informe.

humanos donde se reiteran las carreras y cursos de magísteres, doctorados, y otros programas similares.

*Tercero, no hay muchos antecedentes que permitan vincular el trabajo en C&T con los avances en los ámbitos social, cultural y productivo de las regiones. Esta debilidad también se observa en los instrumentos y fondos tecnológicos más focalizados en el fomento productivo. Así, por ejemplo, subsiste la incertidumbre sobre el rol que efectivamente han tenido los diversos núcleos de investigadores, y de los programas que los han financiado, en el desarrollo de algunos clusters o sectores productivos específicos—como es el caso del salmón, minería, fruticultura, etc.—y en las políticas regionales en educación, salud, hacia los pueblos indígenas, ambientales y otras.*

*Tal déficit no es un tema menor, pues más que servir para apreciar y simplemente registrar el grado de participación que estas actividades de C&T tuvieron en los desarrollos acaecidos, da mayor legitimidad a los cultores de la Ciencia y la Tecnología para reclamar mayores recursos de parte de las instancias de financiamiento y una mayor apertura de parte de quienes gestionan los procesos de cambio en cada una de las regiones. Si no avanza en ello, los mayores aportes del país a estas actividades sólo se apoyarán en supuestos e hipótesis optimistas, más que en datos objetivos y mensurables, situación que contradice el propio quehacer del mundo científico y lo pone en una situación de gran vulnerabilidad.*

El Anexo C contiene una exposición más extensa sobre este tema en tanto que el Consejo de Innovación hizo entrega a la Presidenta de la República en este año, del informe Hacia una estrategia de innovación para la competitividad, vol.I., del cual se extraen los siguientes comentarios:

*“En este nuevo paradigma, la información y el conocimiento—que pueden ser compartidos de manera más fácil y equitativa—han ido desplazando la importancia del capital y el trabajo no calificado en la creación de riqueza. Y así, bajo estas renovadas condiciones, el valor de las empresas se hace cada vez más dependiente de activos intangibles como la capacidad de aprendizaje de sus empleados y el talento para innovar en procesos y productos que alimenten la continua tarea de construir ventajas competitivas”. (pg. 27). Y más adelante agrega en relación a las regiones: “El desarrollo de una Estrategia Nacional de Innovación requiere tanto de una mirada de conjunto—que puede ser aportada por este Consejo y el gobierno central—como del conocimiento específico de quienes están más cerca de los problemas, lo que involucra a las agencias ejecutoras y a las distintas regiones del país. En ese sentido, el Consejo propone las siguientes líneas de acción: a) identificación de las brechas de competitividad que afectan el desarrollo de los sectores con potencial competitivo...; b) fomento de la participación de las regiones en la generación e implementación de las políticas de innovación...” (pg. 128). Nada de esto es posible sin I.C&T en las regiones.*

g) Bajo nivel de conocimiento actualizado sobre los procesos de cambio en el territorio por parte de la tecnocracia regional. Hay una deuda pendiente, no cancelada, del Estado de Chile, en el sentido de haber prometido, en la década de los sesenta, levantar una “Escuela Nacional de Administración”, al estilo de la famosa ENA francesa, para preparar al funcionalismo público en varios campos, la planificación regional en primerísimo lugar, según ingenuamente se suponía (o lo suponíamos) en la época.



La provisión de los cargos públicos en el aparato público regional continúa haciéndose bajo el supuesto que “hacer gobierno a escala subnacional” no es sino un proceso escalar continuo, de arriba abajo, sin solución de continuidad entre el nivel nacional y el regional. Si es así, ¿para qué gastar recursos en un entrenamiento específico? Lamentablemente el asunto dista de ser así de simple y el trabajo—cualquiera sea su naturaleza, política o técnica—a nivel subnacional es estructuralmente diferente a su homólogo a nivel nacional y requiere, por tanto, de la construcción de modelos mentales y cognitivos distintos. El cuadro siguiente muestra de una manera sumaria el nivel profesional de los SEREMI’s de Planificación de cada región tal como es la situación a mediados de 2006.

#### Calificación Profesional de los Seremi’S Serplac

| REGIÓN | PROFESIÓN              | ESTUDIOS POSTGRADO   |
|--------|------------------------|--|
| I      | Ingeniero Comercial    | PHD  |
| II     | Licenciado en Historia | Mgíster © en Desarrollo Urbano y Regional                      |
| III    | Sociólogo              | ¿?   |
| IV     | Profesor de Estado     | MA Políticas Públicas y PHD © en Procesos Sociales y Políticos |
| V      | Socióloga              | Diplomada (ILPES) en Gestión Regional                          |
| VI     | Matrona                | Diploma Gerencia Social+Políticas Públicas                     |
| VII    | Profesor de Estado     | MA © Asentamientos Humanos+Medio Ambiente                      |
| VIII   | Abogada                | ¿?   |
| IX     | Ingeniero Comercial    | MBA  |
| X      | Contador Auditor       | ¿?   |
| XI     | Enfermera              | MA © Economía y Gestión Regional                               |
| XII    | Ingeniero Agrónomo     | MA © Economía y Gestión Regional                               |
| RM     | Arquitecta             | ¿?   |

**Fuente:** SUBDERE/SERPLAC.

Naturalmente, los meros títulos y grados no dicen mucho y sería necesario examinar el contenido curricular de estos cursos de diploma o de maestría. Sin embargo parece lícito sospechar con respecto a la contemporaneidad del marco cognitivo que respalda a la mayoría de estos cursos, si se acepta la rápida evolución del conocimiento y de las teorías sobre crecimiento y desarrollo territorial. Por cierto que la idea no es transformar a la tecnocracia en un *corpus académico* como tal, pero así como cualquier persona que enfrenta un problema de salud quiere que el médico tratante tenga un acabado saber a fin de que el tratamiento sea exitoso, ¿por qué no habría que demandar lo mismo cuando se trata de pacientes “sociales”, como los territorios?

A seguir se muestra, de una manera primaria, el *contenido cognitivo* de las estrategias regionales. Por supuesto, no se trata de exigir que cada una y todas acojan totalmente el complejo marco cognitivo expuesto en esta tesis, pero es indispensable que una estrategia tenga un sólido respaldo teórico, como ya lo anotaban Helmsing y Uribe–Echevarría más de treinta años atrás. Se trata de un ejercicio altamente subjetivo.

**Una Visión Cognitiva de las Estrategias Regionales Vigentes al 2006  
¿Cuán Contemporáneas Son?**

| ELEMENTO/REGION                            | I  | II | III | IV | V  | VI | VII | VIII | IX | X  | XI | XII | RM |
|--|----|----|-----|----|----|----|-----|------|----|----|----|-----|----|
| Epistemología implícita (P/C) <sup>1</sup> | P  | P  | PC  | PC | PC | C  | P   | P    | P  | PC | P  | P   | PC |
| Marco teórico                              | 0  | 1  | 1   | 1  | 1  | 1  | 0   | 01   | 0  | 1  | 0  | 0   | 01 |
| Técnicas <sup>2</sup>                      | 0  | 0  | 1   | 1  | 1  | 0  | 1   | 1    | 0  | 1  | 1  | 0   | 0  |
| Globalización                              | 0  | 1  | 1   | 1  | 1  | 0  | 1   | 01   | 1  | 1  | 0  | 0   | 1  |
| Políticas nacionales <sup>3</sup>          | 0  | 0  | 0   | 0  | 0  | 0  | 01  | 0    | 0  | 0  | 0  | 0   | 0  |
| Valores                                    | 0  | 0  | 1   | 1  | 1  | 1  | 1   | 0    | 01 | 1  | 0  | 1   | 01 |
| Capitales intangibles                      | 0  | 01 | 01  | 01 | 1  | 01 | 01  | 01   | 1  | 1  | 0  | 0   | 01 |
| Marketing                                  | 0  | 0  | 0   | 0  | 1  | 01 | 0   | 0    | 0  | 0  | 0  | 0   | 0  |
| Actores/Agentes/Conflictos                 | 0  | 0  | 1   | 01 | 0  | 01 | 01  | 1    | 01 | 01 | 01 | 0   | 0  |
| Sinergia/Asociatividad                     | 01 | 1  | 1   | 1  | 1  | 1  | 1   | 01   | 1  | 1  | 01 | 0   | 1  |

<sup>1</sup> P= Positivismo; C= Constructivismo; 1= Elemento considerado; 0= elemento no considerado; 01= mezcla

<sup>2</sup> Prospectiva, Marco Lógico, Scoreboard, FODA

<sup>3</sup> Efectos regionales del cuadro de política económica

Hace un tiempo se dió a conocer (El Mercurio, Santiago de Chile, 27/09/06, B/2) el Informe de Competitividad Mundial 2006–2007 elaborado por el Foro Económico Mundial ratificando la privilegiada situación de Chile en América Latina (primer lugar) y su destacada posición mundial (vigésimo séptimo lugar), por encima de España. No obstante el buen resultado comparativo, cabe observar que la ubicación de Chile en “Salud y Educación Primaria” es el lugar 57 entre 125 países; la ubicación en “Educación Superior y Capacitación” corresponde al lugar 40 y en “Innovación” el 39. Todos estos elementos tienen como telón de fondo el *capital humano*.

Corresponde entonces acá introducir un juicio empírico sobre el capital humano observable en las regiones chilenas y su evolución temporal. Para ello se reproduce parte de un informe preparado para el MIDEPLAN por la Consultora AM&P LTDA. durante el año 2004.

*En Chile, los estudios sobre capital humano son escasos y en muchos de ellos no se hace explícito el concepto tratado. De esta forma encontramos estudios que se centran en establecer una relación entre la acumulación de capital humano y el crecimiento económico de Chile en comparación con otros países, pero sin llegar al planteamiento de modelos econométricos, como aquellos que profundizan los más diversos aspectos de la educación en su ámbito formal.*

*Uno de los estudios más detallados hasta ahora resulta ser el de J.J. Brunner y G. Elacqua (2003), “Informe Capital Humano en Chile”. Este desarrolla un extenso trabajo bibliográfico que muestra la diversificación y complejidad que ha tenido el concepto desde su origen, al tiempo que aborda distintos aspectos del capital humano a nivel nacional como son: stock acumulado, ritmo de acumulación, formación, renovación, etc.*

*Sin embargo, y salvo el análisis desagregado a nivel regional que se hace de uno de los aspectos que caracteriza el capital humano, este estudio está orientado a comparar el estado de éste en Chile respecto del concierto internacional, y por lo tanto la forma*

*empleada para caracterizar el capital humano, deriva en conclusiones que sólo tendrían validez en ese contexto y escala.*

Puesto que en esta obra se apunta de una manera clara y taxativa a carencias cognitivas como una de las principales razones explicativas de la brecha entre el esfuerzo y los resultados en la política territorial chilena de cuatro décadas, hay que abrir espacio para examinar cuál es la situación regional en materia de capital humano avanzado, puesto que en esa categoría es donde debiera encontrarse un marco cognitivo contemporáneo en materia de crecimiento y desarrollo regional. Las cifras nuevamente muestran y reiteran lo conocido: la concentración territorial del capital humano. El Anexo D muestra entonces cifras y comentarios sobre la distribución regional del capital humano en Chile.



## CONCLUSIONES Y SÍNTESIS FINAL

*“Lo bueno, si breve, dos veces bueno”  
Gracián*

La manera más concreta de establecer las conclusiones de un trabajo de esta naturaleza es responder a la pregunta: ¿se han cumplido los objetivos de la investigación? Naturalmente será cada lector el que emitirá un juicio final, puesto que todo autor da por descontado el logro de sus propios objetivos; de todas formas, he aquí las conclusiones de quien escribe.

Se dijo que la Tesis perseguiría tres objetivos: a) describir—en una perspectiva histórica—la génesis de la política territorial en Chile; b) explicar la racionalidad de ella; c) prescribir modificaciones a lo hecho y a la hoja de ruta del futuro, si fuese el caso.

Para cualquier conocedor de la realidad chilena resulta bastante obvio que no se conoce—públicamente al menos—un trabajo que pueda compararse a éste, si lo que se evalúa es justamente una descripción acabada del proceso histórico de formulación de una política territorial, plena de altos y bajos, como se ha visto. No se trata de un mérito excesivo ya que la historia profesional del autor, algo más de cuarenta años, ha estado centrada única y exclusivamente en el tema de los procesos sociales en el territorio, como actor, como observador, como analista.<sup>162</sup>

Evaluar la capacidad interpretativa de esta Tesis es algo más complejo. Para comenzar la Tesis dejó en claro que a lo largo de la historia chilena se generó una dialéctica casi permanente entre una demanda descentralista originada en la geografía (física, administrativa, política, económica, social) y una oferta centralista originada en la propia historia y en consideraciones sobre gobernabilidad. La síntesis dialéctica se resolvió, en cualquier corte de la historia, a favor del centralismo a ultranza; no obstante esta situación se requebraja en la década de los años sesenta del siglo XX, para abrir espacio a una regionalización precisa (que ahora enfrenta su propia crisis de funcionalidad) y a una descentralización administrativa, lejos del ideal de una descentralización simultáneamente territorial y política, que fue y es un objetivo sociológico final. La Tesis explica a fondo las fuerzas que han operado detrás del escenario presuntamente descentralista.

Las políticas públicas en general, escapan a los marcos sobresimplificados de las dicotomías extremas, de soluciones matemáticamente discretas del tipo “0” o “1”, o del maniqueísmo dieciochesco. La complejidad actual de la sociedad implica que las políticas públicas, en su mayoría combinan aspectos de uno y otro extremo del arco de posibilidades teóricas.

---

<sup>162</sup> De hecho, del numeroso equipo técnico inicial de la ODEPLAN, sólo dos o tres personas equiparan este recorrido, el arquitecto Estaban Soms García y el geógrafo Esteban Marinovic Pino, ambos apreciados amigos.

El caso que nos ocupa—la política territorial de Chile—muestra como factores impulsores elementos tanto exógenos como endógenos. Los primeros, propios en este caso de la naturaleza, fueron, como se analizó, de carácter telúrico; los segundos, propios de la dinámica social y política, dieron forma a instituciones, organizaciones y modelos mentales proclives a la descentralización que “anclaron” en el Estado y que, lentamente, la sociedad civil hace suyos.

En opinión del autor, la mayor contribución interpretativa consiste en poner en claro que la mencionada política territorial chilena no se incubó en la matriz de la racionalidad económica, sino en la matriz del poder, y lo hace de una manera circunstancial, casi, podría decirse, por azar.

El poder, como es bien sabido, radica en el control asimétrico de un recurso socialmente escaso y desde este punto de vista ya puede afirmarse que entre la racionalidad de la teoría económica neoclásica y la teoría politológica del poder existen escasos puntos de intersección; en tanto la primera presupone información simétrica y un conjunto tan amplio de agentes que resulta imposible que uno detente más poder que otro, la segunda se basa en presupuestos exactamente inversos.

Lo interesante en el caso chileno es que la identificación del poder como matriz generatriz de la política territorial, concretiza tal identificación en tres personas de carne y hueso, que coinciden en el tiempo histórico y que terminan por interactuar prácticamente como resultado de un juego de azar en el que se manifiestan diferentes formas de poder.

En primer lugar, *el poder político* representado por un Presidente de la República de elevado nivel intelectual, calificado corrientemente como un *estadista*, más que como un simple gobernante, quien, como se comentó, tenía una predisposición intelectual de larga data a favor de una modificación en la estructura de la geografía política/administrativa del país, don Eduardo Frei Montalva.

En segundo lugar, *el poder relacional* representado por un funcionario de un prestigiado organismo internacional (CEPAL), detentor él mismo de un prestigio como economista plenamente validado en América Latina y autor de un importante estudio sobre la falta de desarrollo de Chile, Jorge Ahumada, conspicuo militante de la Democracia Cristiana, el partido de Frei, y creador del CENDES—Centro de Estudios del Desarrollo—en la Universidad Central de Caracas, Venezuela.

En tercer lugar, *el poder cognitivo* de un planificador regional y académico norteamericano considerado ya en los años sesenta como uno de los intelectuales más relevantes en este campo, John Friedmann, que será el principal asesor de la recién creada Oficina de Planificación Nacional. A cargo del Programa de Asesoría de la Fundación Ford al Gobierno de Chile, Friedmann reclutará un equipo de muy alto nivel que jugó un papel de primera importancia en la construcción de la política y en el *in job training* de una pléyade de técnicos nacionales.

La capacidad prescriptiva de la Tesis está bien configurada sin llegar al extremo del *wishful thinking*. La identificación de los siete escollos presentes en la experiencia chilena ofrece un amplio campo de sugerencias que podrían—si se combaten tales escollos—contribuir a un sustantivo mejoramiento en la eficacia y eficiencia de la política territorial chilena.

Si hay algo que prescribir, ello quiere decir que hay algo que corregir o agregar para mejor alcanzar los objetivos de la política. Claramente el objetivo permanente a lo largo de cuarenta años ha sido lograr una configuración económica y social del territorio nacional que contribuya a una mejor democracia, a una mayor justicia social y a una mayor equidad.

En términos sustantivos una democracia significa una cierta igualdad (nunca absoluta) en la distribución ciudadana del poder, más allá de una participación electoral formal, y una cierta igualdad en la capacidad de apropiarse del resultado de la actividad económica, con independencia del lugar; la justicia social se refiere a una distribución interpersonal del ingreso exenta de diferencias marcadas y que obedezcan a razones ajenas a las capacidades (sustantivas) de las personas, y la equidad se refiere a la igualdad *ex ante* de oportunidades, siempre con independencia del lugar.

Es obvio que el cumplimiento de tales objetivos presupone una geografía sustantiva (más allá de la geografía física) caracterizada por una distribución considerada armónica, de los procesos sociales en el territorio. Es igualmente obvio y las cifras así lo muestran que en el caso chileno, cuarenta años de intentos de lograr tales objetivos han tenido un contenido más cerca de un discurso retórico (en la segunda interpretación, despectiva, de la palabra *retórica*, según el Diccionario de la Lengua Española, 1970) que de la acción real.

Fueron identificadas las dificultades estructurales y coyunturales que han puesto en entredicho el logro de los objetivos, y por tanto la Tesis prescribe acciones correctoras.

## **Algunas evidencias empíricas que cuestionan la eficacia de la política territorial**

### **a) Dinamismo económico regional**

Si fuese necesario mostrar cifras que apuntan a una escasa efectividad de la política territorial chilena, nada mejor en ese caso que reproducir algunos resultados del Informe INACER (Índice de Actividad Económica Regional) preparado sistemáticamente por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) en su versión 2007, manteniendo en mente que un objetivo central de la política territorial a lo largo de cuarenta años ha sido promover un nivel económico más armónico (sin diferencias extremas) en los trece territorios componentes del sistema regional. Ello ha supuesto siempre lograr indicadores de crecimiento económico más elevados que la media en las regiones prioritarias, principalmente la del Bío-Bío y la de Valparaíso, los contramagnetos principales, regiones en las cuales el conocido conflicto *eficiencia/equidad* encuentra una solución socialmente aceptable, y también en las regiones con peores indicadores sociales.

De acuerdo a las cifras del último informe INACER (Índice de Actividad Económica Regional) entregado en Febrero del 2007 por el INE, en el período de diez años comprendido entre 1997 y 2006, el dinamismo regional (medido a través de la tasa de crecimiento media del PIB) fue encabezado por las regiones IV (Coquimbo) y XI (Aysén) con expansiones iguales a 7.9 % y 5.7 % respectivamente, en tanto que la región del Bío-Bío tuvo una expansión de sólo 2.5 % en igual período y la de Valparaíso alcanzó a un 4.5 % en el mismo período decenal. Como es bien sabido, la dinámica de la Región IV está

ligada al sector minería y a la vitivinicultura, en tanto que en el caso de la Región XI la dinámica es empujada por la expansión de la salmonicultura.

En el año 2006 el mismo estudio del INE señala que la Región I (Tarapacá, antes de su partición), encabezó el crecimiento regional con una tasa anual de 11.8 %, seguida por la Región III (Atacama) con un 10.0 %. La única cifra negativa en el Norte del país la muestra la Región II (Antofagasta) con un -1.3 % (debido a problemas en los minerales de Chuquibambilla y La Escondida); magras son las cifras de las regiones VII, VIII, y V (Maule, Bío-Bío, Valparaíso) con valores de 3.5 %, 2.2 %, y 0.3 % respectivamente. Las demás regiones muestran guarismos que fluctúan en torno al 4.0 %.<sup>163</sup> El cuadro siguiente muestra la evolución desde 1996 hasta el 2006 del Índice de Actividad Económica Regional (INACER) calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

**Índice de Actividad Económica Regional**  
(Base promedio 1996=100)  
*Promedios anuales*

| Período | I     | II    | III   | IV    | V     | VI    | VII   | VIII  | IX    | X     | XI    | XII   |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1996    | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| 1997    | 111,7 | 113,0 | 107,5 | 111,3 | 102,1 | 103,6 | 104,9 | 104,7 | 104,8 | 110,9 | 113,7 | 119,4 |
| 1998    | 108,3 | 118,2 | 117,7 | 10,3  | 105,7 | 107,2 | 105,4 | 106,3 | 105,5 | 107,3 | 114,4 | 115,6 |
| 1999    | 140,5 | 119,9 | 118,4 | 108,3 | 111,8 | 110,1 | 93,0  | 104,7 | 107,2 | 104,4 | 121,6 | 129,3 |
| 2000    | 142,3 | 124,4 | 121,2 | 173,6 | 121,8 | 114,9 | 98,1  | 105,3 | 111,5 | 114,2 | 122,9 | 143,6 |
| 2001    | 142,4 | 127,9 | 121,0 | 183,4 | 123,3 | 119,9 | 106,0 | 105,5 | 112,7 | 120,6 | 131,4 | 139,0 |
| 2002    | 137,6 | 128,4 | 117,2 | 171,5 | 121,7 | 122,7 | 104,1 | 109,3 | 114,3 | 123,6 | 145,1 | 137,7 |
| 2003    | 132,1 | 138,8 | 127,3 | 170,6 | 123,3 | 127,0 | 106,7 | 113,5 | 123,1 | 128,7 | 146,3 | 133,6 |
| 2004    | 160,1 | 154,2 | 131,0 | 187,3 | 136,3 | 139,3 | 120,8 | 119,6 | 128,9 | 136,4 | 149,8 | 139,5 |
| 2005    | 138,9 | 160,3 | 138,2 | 181,7 | 153,2 | 149,5 | 127,1 | 124,5 | 134,8 | 152,0 | 165,9 | 152,1 |
| 2006    | 155,3 | 158,2 | 152,0 | 190,1 | 153,6 | 159,1 | 131,6 | 127,3 | 140,5 | 158,9 | 173,0 | 159,5 |

**Fuente:** INE, Informe Económica Regional, Oct.–Dic., 2006, Santiago de Chile

El INACER muestra claramente la dinámica sectorial que ha empujado el índice en las regiones IV, VI, XI, y XII: minería, fruticultura y turismo, fruticultura y silvicultura, salmonicultura, y finalmente, metanol respectivamente. Nada que se pueda atribuir de una manera directa a una política territorial, nacional o regional.

Sea en el corto plazo o en el mediano e incluso en el largo plazo, el crecimiento del PIB en las regiones parece no estar asociado ni a los objetivos permanentes ni a la política territorial misma. No es un resultado halagüeño para los políticos y técnicos envueltos en la cuestión regional en Chile.

b) ¿Qué sucede con el desarrollo humano, “proxy” del bienestar y del desarrollo?

Pero si bien las cifras reflectantes del crecimiento económico *en y entre* las regiones no avalan un logro de objetivos en esta materia, las cifras que muestran la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por regiones entre los años 1994 y 2003 parecieran apuntar en dirección contraria, esto es, parecen mostrar que el “bienestar”, gruesamente asociado a este índice, y por tanto a una concepción contemporánea del desarrollo (como se discutió en el Capítulo I) tuvo impactos de mayor envergadura justamente en algunas de las

<sup>163</sup> Hay que tener en cuenta que las cifras del INACER no incluyen la Región Metropolitana.



regiones con peores indicadores sociales. Según el informe del PNUD:<sup>164</sup> *“El IDH especial para Chile se incrementó de 0,659 en 1994 a 0,725 en 2003, con una disminución de la distancia que lo separa del ideal propuesto como pleno desarrollo humano de un 19,0%. En el mismo período todas las regiones incrementaron su nivel de desarrollo humano. Si se analiza la variación del valor absoluto del IDH con respecto a su distancia con la meta ideal (brecha de desarrollo humano), Aysén es la región que más ha incrementado su nivel de logro durante la década (redujo en un 23% su brecha). Aracanía, Los Lagos y Coquimbo presentaban en 1994 valores IDH comparativamente más bajos, pero ahora muestran los mayores avances. Las regiones de Tarapacá y Valparaíso son aquellas cuyo incremento de IDH muestra un menor nivel de logro en el período. Si bien exhiben un avance importante, se encuentran por debajo del promedio nacional (10,2% y 15,6% respectivamente) en cuanto a la reducción de su brecha de IDH. En 1994, según el IDH para Chile, las regiones con mayor logro de desarrollo humano son la Metropolitana, de Tarapacá, y de Magallanes. Las con menores logros son las del Maule, de la Araucanía, y de Los Lagos. En 2003 se mantiene esa tendencia. Sin embargo, en el período se registran cambios en la posición relativa de algunas regiones. Las que mejoran son las regiones de Magallanes, Aysén, Coquimbo, y Antofagasta. Por otro lado, la Metropolitana, de Los Lagos, de la Araucanía, del Bío Bío y del Maule mantienen su posición relativa. Las que desmejoran su posición relativa son las regiones de Tarapacá, aunque continúa dentro de las con mayores logros de desarrollo humano, Atacama, O’Higgins y Valparaíso. En este período también se ha reducido la inequidad interregional del desarrollo humano en Chile. El año 1994 la diferencia entre el IDH de la región con mayor valor y la de menor valor correspondía a 0,105. En 2003 disminuye a 0,085, lo que implica una reducción de la brecha interregional de 19,0%”* (2006: 13–15).

Probablemente detrás del juego algo contradictorio de las cifras de variaciones en el PIB y en IDH se explique por el mayor grado de focalización de las variables que reflejan instrumentos de intervención ligados a los factores del desarrollo humano; más mercado en la macroeconomía y más direccionalidad estatal en la microsociología.

---

<sup>164</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994-2003)**, Temas del Desarrollo Humano Sustentable # 11, PNUD/Ministerio de Planificación, Santiago de Chile, 2006

Valor del IDH Regional 1994–2003, clasificación IDH y reducción de la distancia a la meta ideal

| REGIÓN        | IDEH 1994 | IDEH 2003 | RANKING IDEH 1994 | RANKING IDEH 2003 | % reducción distancia a la meta ideal IDH 1994–2003 |
|---------------|-----------|-----------|-------------------|-------------------|---|
| Tarapacá      | 0,700     | 0,731     | 2                 | 3                 | 10,2  |
| Antofagasta   | 0,666     | 0,729     | 5                 | 4                 | 18,9  |
| Atacama       | 0,657     | 0,716     | 6                 | 7                 | 17,1  |
| Coquimbo      | 0,646     | 0,717     | 7                 | 6                 | 20,2***   |
| Valparaíso    | 0,667     | 0,719     | 4                 | 5                 | 15,6  |
| O'Higgins     | 0,627     | 0,689     | 8                 | 9                 | 16,7  |
| Maule         | 0,595     | 0,675     | 13                | 13                | 19,7  |
| Bío Bío       | 0,608     | 0,686     | 10                | 10                | 20,0***   |
| Araucanía     | 0,595     | 0,679     | 12                | 12                | 20,6***   |
| Los Lagos     | 0,598     | 0,681     | 11                | 11                | 20,7***   |
| Aysén         | 0,623     | 0,711     | 9                 | 8                 | 23,3 ***  |
| Magallanes    | 0,684     | 0,733     | 3                 | 2                 | 15,4  |
| Metropolitana | 0,700     | 0,760     | 1                 | 1                 | 19,8  |
| PAÍS          | 0,659     | 0,725     |                   |                   | 19,3  |

\*\*\* Regiones con mayor porcentaje de reducción.

c) ¿Convergencia o divergencia?<sup>165</sup>

De acuerdo con la “corriente principal” (*mainstream*) ahora se dispone de varios estudios empíricos sobre la convergencia/divergencia regional en Chile, que no ofrecen, por lo demás, una conclusión única. Ya lo escribió Laureano Lázaro en un excelente y ameno artículo sobre “viejos y nuevos paradigmas” (Lázaro, 1999:685–706): “*Llama también la atención otro elemento que permanece a lo largo del tiempo en los estudios regionales y territoriales. Se trata no ya de la diferencia de conclusiones a que llegan los diversos autores, sino de la clara discrepancia en bastantes casos. Es normal que se discrepe a la hora de dictaminar sobre las políticas que deben seguirse y los instrumentos que han de utilizarse, tanto si se habla en términos generales, como si se hace referencia a un caso concreto. En materia de estrategias debería haber menos margen de discrepancia y, sin embargo, también se da, a veces de forma notoria, tanta como la distancia que separa a los creyentes que defienden el desarrollo exógeno de los predicadores que propugnan el desarrollo endógeno. Más chocante puede resultar comprobar que con argumentaciones*

<sup>165</sup> La convergencia económica deriva del modelo de Solow (1956) y Swan (1956), el que predice que, dado un stock inicial de capital por trabajador, una economía converge a un equilibrio de largo plazo (*steady state*) en el cual el producto por trabajador crece a una tasa constante igual a la tasa de cambio técnico. La idea de convergencia también se relaciona con la idea de que las economías más pobres cierran la brecha con las más ricas durante la transición dinámica hacia el equilibrio; en otras palabras, las economías más pobres crecen más rápido que las más ricas. Hay dos tipos de convergencia en este modelo: *beta* y *sigma*. Convergencia *beta* ocurre cuando las economías más pobres crecen más rápido que las más ricas, hasta que ellas alcanzan el mismo nivel de producto. Convergencia *sigma* ocurre cuando la dispersión en el ingreso por persona, medida a través de la varianza, disminuye en el tiempo. También la literatura establece la convergencia *absoluta* cuando las economías más pobres siempre crecen más rápido que las más ricas, y la convergencia *condicional* que ocurre cuando la relación entre la tasa de crecimiento del producto por persona y su nivel inicial es negativa cuando se controlan los factores que condicionan el *steady state*. Toda la teorización está ligada a los conceptos de crecimiento exógeno y endógeno.

teóricas y con aplicaciones prácticas unos autores sostienen que las diferencias territoriales de niveles de desarrollo van en aumento y otros mantienen lo contrario.” (sublineado de este autor).

Probablemente el trabajo más reciente y acabado—incluyendo unas matemáticas sólo para iniciados—sea el de Roberto Duncan y Rodrigo Fuentes, de la U. de Wisconsin y del Banco Central de Chile respectivamente (2006:82–112), del cual se extraen parte de los comentarios siguientes y cuya bibliografía chilena es muy completa.

La evidencia empírica trabajada por Duncan y Fuentes tiende a respaldar la hipótesis de convergencia en el PIB *per cápita*, tanto en términos de convergencia beta (convergencia en los niveles) como sigma (convergencia en la dispersión).

No obstante este resultado está acompañado por tasas lentas de convergencia, levemente inferiores al 1 %, lo que implicaría que el tiempo necesario para reducir a la mitad la brecha entre regiones “ricas” y “pobres” fluctúa entre 81 y 96 años!!

El economista colombiano del ILPES, Luis Mauricio Cuervo, es el autor de un importante documento (2003) sobre evolución de las disparidades territoriales en América Latina, cuyo primer capítulo trata de la teoría económica de la convergencia y la divergencia regional, con abundantes comentarios empíricos. En el caso de Chile, Cuervo basa sus comentarios en los trabajos de Aroca y Claps (s/f), Fuentes (1997) y Morandé, Soto y Pincheira (1997).

Algunos de los puntos rescatados por Cuervo son:

*“Para el intervalo más largo (1960–1996) en las trece regiones chilenas se obtiene un estimativo estadísticamente significativo del coeficiente beta, cercano a 0,013 y, por consiguiente, podemos afirmar que la evidencia da soporte a la hipótesis de convergencia beta”* (Aroca y Claps, s/f, p.5).

*“Las estimaciones de la dispersión en las tasas de producto por persona regional por año, convergencia sigma, muestran la existencia de varios períodos, con tendencias de diferente signo: 1960/1965, con dispersión creciente (divergencia); 1965/1975, con significativa disminución en la dispersión (convergencia); 1975/1982, con aumento en la dispersión (divergencia); 1983/1996, con disminución en la dispersión. Estos resultados son bastante consistentes con las estimaciones del coeficiente beta...”* (Cuervo, 2003: 34).

Otro de los trabajos examinado por Cuervo es el de Morandé, Soto, y Pincheira (1997), que llega a resultados que contradicen parcialmente la evidencia mostrada por otros estudios, específicamente la aceptación de la hipótesis de la convergencia absoluta en Chile.

De acuerdo con los estados estacionarios estimados por Morandé *et. alli.*, podría sugerirse la existencia de tres grandes conglomerados regionales (clubs) en Chile: el primero conformado por las regiones I, II, y XII que convergen hacia niveles *per cápita* en un 15 % superiores al promedio nacional; el segundo, conformado por las regiones RM, III, V, y VI que convergen alrededor del promedio nacional; un tercero, conformado por las regiones IV, VII, VIII, IX, X, y XI que convergen hacia un promedio cercano al 75 % del promedio nacional.

La conclusión final de Cuervo es que “*se necesitan estudios mejor dotados de información específica*” para avalar distintas hipótesis de convergencia/divergencia en el caso chileno.

Así es que—en definitiva—el autor tiene sobradas razones para sentirse satisfecho del esfuerzo realizado, jamás perfecto, por supuesto, pero honesta y laboriosamente realizado. Los objetivos de la Tesis fueron cumplidos; los de la política territorial de Estado (calificada así por su permanencia en el tiempo, más allá de cambios de sistemas y gobiernos), no lo fueron, aunque la política social parece haber sido más consonante con los objetivos generales ligados al territorio.

## SÍNTESIS FINAL

“El resto es silencio”  
Hamlet, acto V  
W. Shakespeare

La obra se ha estructurado en torno y sobre las siguientes proposiciones:

1. El Estado chileno se construyó históricamente mediante un proceso continuo de centralización política y administrativa y de concentración territorial en una sola ciudad;
2. La geografía chilena ha exhibido históricamente un patrón inusual de modificaciones, en los planos físico, administrativo, económico, social, y político, generando una demanda esporádica a lo largo del tiempo por una administración descentralizada;
3. Esta suerte de dialéctica centralización/descentralización no se resuelve sino hasta entrado el siglo XX debido a dos enormes desastres naturales, el primero de los cuales, en 1939, origina una profunda modificación en la geografía económica y el segundo, en 1960, introduce paulatinamente la idea de un cambio en la geografía política-administrativa del país, abriendo la puerta para una posterior regionalización;
4. A estos fenómenos de la naturaleza se sumará, en los años sesenta del siglo XX, un cambio político estructural al asumir el control del gobierno el Partido Demócrata Cristiano, en cuyo *corpus doctrinario* se encontraba la idea de la descentralización, ligada al concepto político de la subsidiariedad desarrollado en el seno de la Doctrina Social de la Iglesia Católica;
5. Una tríada de personas llevará a la práctica esta concepción: el Presidente Eduardo Frei Montalva, el economista Jorge Ahumada, y el académico norteamericano John Friedmann. En el texto se recapitula esta parte de la historia;
6. El Estado inicia una *política nacional de desarrollo territorial/regional* cuyo “epicentro” se localizará en la ciudad de Concepción y en su región, la Región del Bío Bío o Región VIII. El capítulo V examina a fondo cuarenta años de intervención en esta región;
7. Sin embargo, la economía del país sigue encajada en una camisa de fuerza representada por su fuerte ligazón a las exportaciones de recursos naturales, fuente de todos modos del dinamismo de las últimas décadas. Como se ha demostrado en otras investigaciones del autor, una economía que basa su crecimiento en este tipo de bienes y servicios y en su base de ventajas comparativas, ofrece escasos grados de libertad para modificar el patrón de crecimiento comparativo de las regiones, dada la especificidad territorial de los recursos naturales en Chile;
8. Probablemente el caso chileno representa el experimento más amplio y sostenido que es posible observar en América Latina para crear condiciones que respalden un modelo económico, social y político descentrado y descentralizado a lo largo y ancho del territorio, si bien en otros países la creación de instituciones específicas (CFI, SUDENE, CVC, CGV) ha sido más notoria;
9. Un obstáculo importante en este esfuerzo, y que ha contribuido en no poca medida a su escasa eficacia y eficiencia, ha residido en un profundo desfase cognitivo entre pensamiento y acción. Las intervenciones territoriales—tanto institucionales como administrativas y económicas—se han diseñado sin que medie en los responsables políticos y técnicos un claro entendimiento de la naturaleza—estructura y dinámica—de los procesos de cambio social en el territorio;
10. A partir de esta premisa, el capítulo primero de la obra plantea un ambicioso marco conceptual en torno a los conceptos de descentralización, regionalización, crecimiento territorial y desarrollo territorial;
11. El último capítulo examina los obstáculos estructurales, principalmente en el plano de la cultura social y administrativa, y los obstáculos más contingentes que han entrabado y entraban el logro de los objetivos y se identifican siete escollos que deben ser superados para ello. Los siete escollos son: i) artificialidad de la regionalización; ii) ausencia de identidades regionales; iii) falta de legitimidad de los gobiernos regionales; iv) relativa precariedad de los recursos financieros; v) desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; vi) falta de actividad sustantiva de investigación científica y tecnológica en y para las regiones; vii) bajo nivel de conocimiento actualizado sobre los procesos de cambio en el territorio por parte de la tecnocracia regional;
12. Cuarenta años de discurso no han logrado socializar el tema territorial en la sociedad chilena, con la excepción de una paulatina y extraña construcción de referentes identitarios territoriales basados en números y con la aparición de una tímida y elitista denuncia regional en la sociedad civil;
13. Bajo la forma de un anexo la tesis termina por preguntar: ¿qué futuro nos espera? como país, pregunta cuya respuesta depende de la capacidad nacional para construir futuro o, por el contrario, para aceptar pasivamente el futuro.

Según el informe del equipo de consultores del SERVILAB/UAH ya citado varias veces, las políticas regionales futuras deben considerar : i) una atención particular a los factores impulsores de la competitividad, no sólo entre regiones sino también entre ciudades; ii) el refuerzo de los elementos intangibles (capital social, entorno social favorable, condiciones institucionales, etc.); iii) el fomento al cambio estructural; iv) la estrecha coordinación con otras políticas sectoriales y en particular, con las actuaciones, vía políticas activas de empleo, del desarrollo de los recursos humanos; v) la desarticulación y falta de coordinación de los instrumentos específicos.

### Post Scriptum

El 12 de marzo del 2007, en el Salón de Honor del Congreso Nacional y ante más de medio millar de "regionalistas" de todo el país, la Presidenta Dra. Michelle Bachelet firmó un mensaje dirigido a la Cámara de Diputados incluyendo tres artículos sustitutivos del proyecto de reforma a la LOGCAR que se discute desde el año 2005.

El primero de estos artículos elimina definitivamente el patronímico numérico de las regiones establecido—hay que recordar, en 1966 con la primera propuesta de regionalización—para ser ahora reemplazado por patronímicos tradicionales. No sé si Pierre Bourdieu estaría de plácemes si viviese; mal que mal los chilenos habían ofrecido el mejor test empírico del concepto de *poder simbólico*, ya que cuarenta años de discurso había en efecto transformado un conjunto de números romanos en referentes identitarios territoriales para la población.

El segundo artículo sustitutivo establece la elección directa de los Consejeros Regionales, por cuatro años, reeligibles por un segundo período de igual duración y sin posibilidad de postularse a cargos públicos durante cuatro años, una vez terminado su ejercicio. Tendrán remuneración adecuada como para ejercer a tiempo completo. Si este artículo es aprobado por el Congreso, dará satisfacción a una consistente demanda regionalista.

El tercer artículo establece perentoriamente el traspaso de competencias a los gobiernos regionales; de partida, las SERPLAC's pasarán a ser órganos del gobierno regional y no del MIDEPLAN.

¿Qué motivó al Ejecutivo a dar finalmente un paso adelante, no sin trascendencia, en la política territorial?, ¿La legitimidad de la demanda?, ¿El auto convencimiento derivado de una "racionalidad" tecno burocrática?

La *realpolitik* transita muchas veces por tortuosos senderos. La razón oculta (o que se quisiera mantener oculta) reside una vez más en una *casualidad lateral (serendipity)*. En efecto, esta decisión nace en la necesidad de superar una situación caótica en extremo y capaz de terminar con cualquier gobierno: el proyecto estrella heredado de la Administración de Lagos, el revolucionario nuevo sistema de transporte público en Santiago—el Transantiago—que causa una indignada reacción en la población directamente afectada, la que vive en la capital, y un no menos airado reclamo de los "regionalistas", parlamentarios incluidos, que temen que la imperiosa necesidad de inyectar más y más recursos al transporte capitalino se haga a expensas del gasto y de la inversión pública en regiones. Quizás si el Transantiago hubiese funcionado adecuadamente desde su inicio (10/02/07) nada de esto habría sucedido; los medios de comunicación habrían carecido de un tema que han sobreexplotado aparatosamente aunque no sin razón y la oposición política no habría recibido gratis una bandera de lucha.

Pero en definitiva, como lo dice Machado, "*se hace camino al andar*".

**¡ALEA JACTA EST!**

## **ANEXOS**

**A. UNA RADIOGRAFÍA DE LA PRODUCCIÓN Y DE LA OCUPACIÓN EN LAS REGIONES CHILENAS**

**B. UNA LECTURA DE LA ESTRUCTURA CAPITULAR DE LA ESTRATEGIA REGIONAL TITULADA *LA REGIÓN DEL BÍO BÍO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI***

**C. CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LAS REGIONES**

**D. DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL HUMANO EN LAS REGIONES**

**E. ¿QUÉ FUTURO NOS ESPERA? EL NUEVO GOBIERNO (2006/2010) Y SU APUESTA DESCENTRALIZADORA**

**F. LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL**





## ANEXO A

### ***Una radiografía de la producción y de la ocupación en las regiones chilenas<sup>166</sup>***

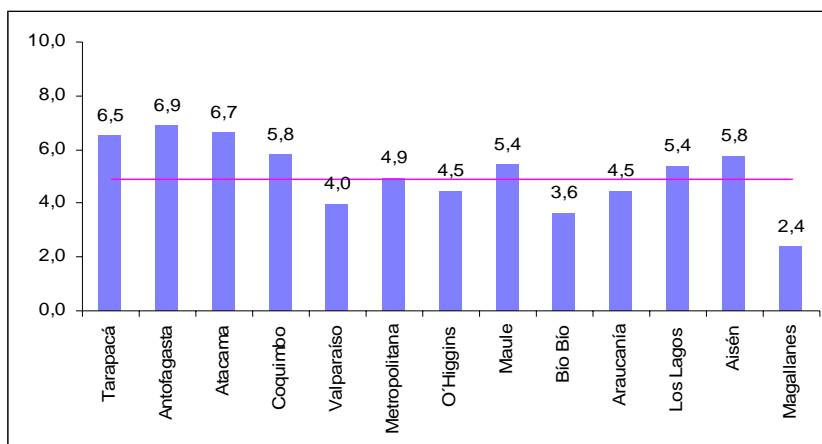
#### **1. Producto Interno Bruto Regional 1990–2003: Tendencias**

El análisis se realizó utilizando la información del PIB regional calculado por el Banco Central de Chile, cuya serie más reciente corresponde al periodo 1996–2003, y que se encuentra calculada a precios del año 1996, año base más reciente del Sistema de Cuentas Nacionales. Asimismo se utilizará el empalme 1960–2001 realizado por la División Regional de MIDEPLAN, para completar la serie 1990–2003 a precios de 1996. El análisis se concentra en la dinámica del crecimiento del PIB y la evolución de las estructuras sectoriales.

##### **1.1. Dinámica del Producto Interno Bruto Regionalizado 1990–2003**

Entre 1990 y 2003 el PIB total regionalizado creció a una tasa de 4,9% promedio anual, registrándose notorias diferencias en la dinámica de las regiones. No obstante que en todas ellas se registraron dinámicas positivas, las mayores tasas se observaron en el norte del país, con cifras superiores al 6% promedio anual, en particular en Antofagasta, Atacama y Tarapacá. En tanto, las menores tasas se registraron en Magallanes, Bío Bío y Valparaíso. (Ver Gráfico 1).

**Gráfico**  
**Crecimiento del PIB regionalizado 1990–2003**  
(Tasa promedio anual)



<sup>166</sup> Este Anexo recoge parte de un informe de consultoría realizado por el Sr. Luis Riffo Olivares, para el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en el año 2007, titulado **Análisis económico productivo y fomento a la investigación científica y tecnológica y a la innovación.**

Sin embargo, el crecimiento observado desde inicios de los noventa presenta dos momentos marcadamente diferenciados, con una fase de gran expansión entre 1990 y 1997 y una fase de crecimiento más lento entre 1997 y 2003, explicada esta última principalmente por los efectos derivados de la crisis asiática. Mientras que en el primer periodo la economía del país creció a una tasa promedio anual de 8,2% (6,9% para el PIB regionalizado), entre 1997 y 2003 lo hizo a una tasa de 2,7% (2,6% para el PIB regionalizado).

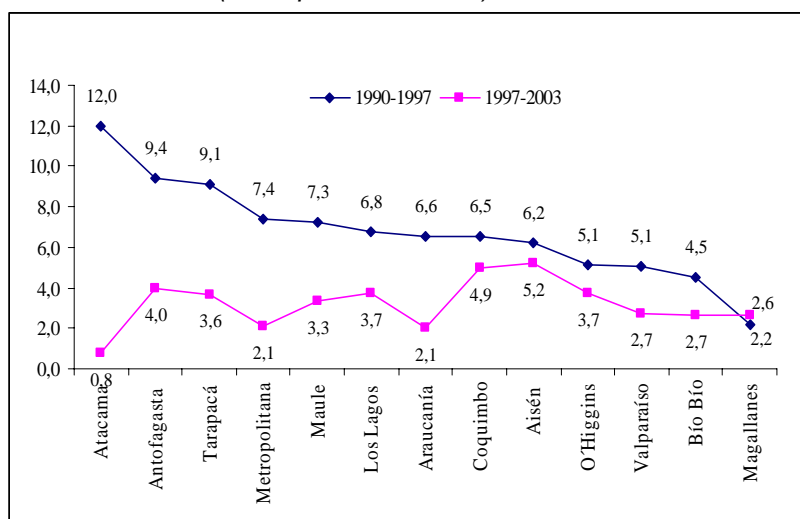
Esta diferencia se agudiza al analizar el comportamiento de las regiones en ambos subperiodos. En efecto, entre 1990 y 1997 las tres primeras regiones del norte del país se expandieron a tasas superiores al 9% anual. Seis regiones crecieron a tasas entre un 6% y 7,5%— Metropolitana, Maule, Los Lagos, Araucanía, Coquimbo y Aisén. Tres regiones crecieron a tasas entre 4,5% y 5,1%—O'Higgins, Valparaíso y Bío Bío. Finalmente, Magallanes registró la menor tasa en el periodo de 2,6% promedio anual. (Véase Cuadro 1).

**Cuadro**  
**Crecimiento del PIB regionalizado según subperiodos**  
*(tasas promedio anual)*

| <b>Región</b>     | <b>1990-97</b> | <b>1997-03</b> | <b>1990-03</b> |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|
| Tarapacá          | 9,1            | 3,6            | 6,5            |
| Antofagasta       | 9,4            | 4,0            | 6,9            |
| Atacama           | 12,0           | 0,8            | 6,7            |
| Coquimbo          | 6,5            | 4,9            | 5,8            |
| Valparaíso        | 5,1            | 2,7            | 4,0            |
| Metropolitana     | 7,4            | 2,1            | 4,9            |
| O'Higgins         | 5,1            | 3,7            | 4,5            |
| Maule             | 7,3            | 3,3            | 5,4            |
| Bío Bío           | 4,5            | 2,7            | 3,6            |
| Araucanía         | 6,6            | 2,1            | 4,5            |
| Los Lagos         | 6,8            | 3,7            | 5,4            |
| Aisén             | 6,2            | 5,2            | 5,8            |
| Magallanes        | 2,2            | 2,6            | 2,4            |
| PIB regionalizado | 6,9            | 2,6            | 4,9            |
| <b>Total</b>      | <b>8,2</b>     | <b>2,7</b>     | <b>5,6</b>     |

El Gráfico 2 registra la fuerte caída en los ritmos de crecimiento de la mayoría de las regiones, en particular la de Atacama. Las regiones que experimentan la menor brecha entre ambos periodos son Aisén, Coquimbo y O'Higgins. Sólo Magallanes crece a una tasa superior, aunque manteniendo el modesto crecimiento registrado en el primer subperíodo.

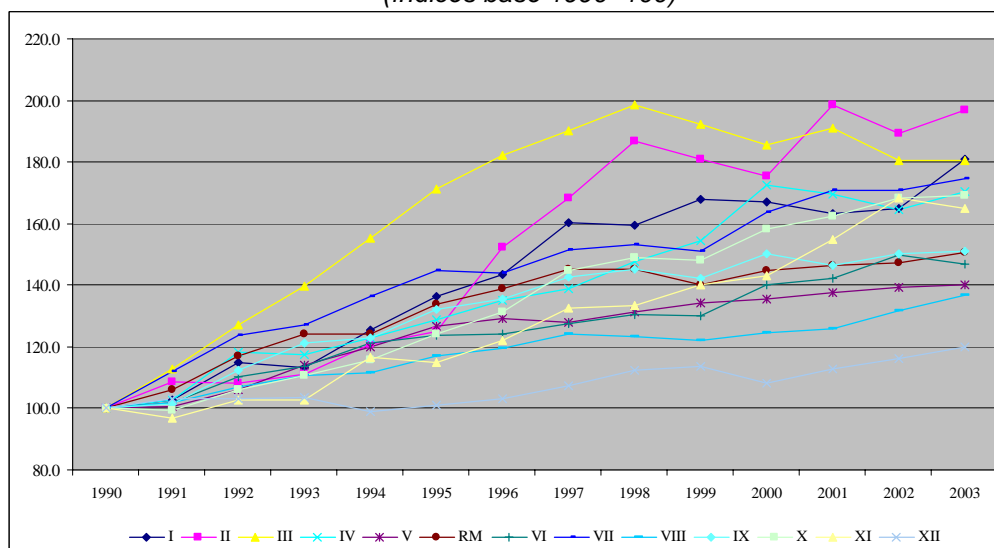
**Gráfico**  
**Crecimiento del PIB regionalizado 1990–1997 y 1997–2003**  
*(tasas promedio anual)*



Fuente: Elaborado con base en Banco Central de Chile y MIDEPLAN

En el Gráfico 3 se reflejan las notorias diferencias en materia de crecimiento regional, donde resulta relevante destacar que de las tres regiones con menor dinámica, dos corresponden a las de mayor participación en el PIB y en la población, después de la Región Metropolitana, y que corresponden a Valparaíso y Bío Bío. También se destaca el crecimiento ya mencionado de Antofagasta, Tarapacá y Atacama, donde resulta clara la desaceleración de esta última región a partir de 1998.

**Gráfico**  
**Disparidades en el crecimiento del PIB regionalizado**  
**1990–2003**  
*(índices base 1990=100)*

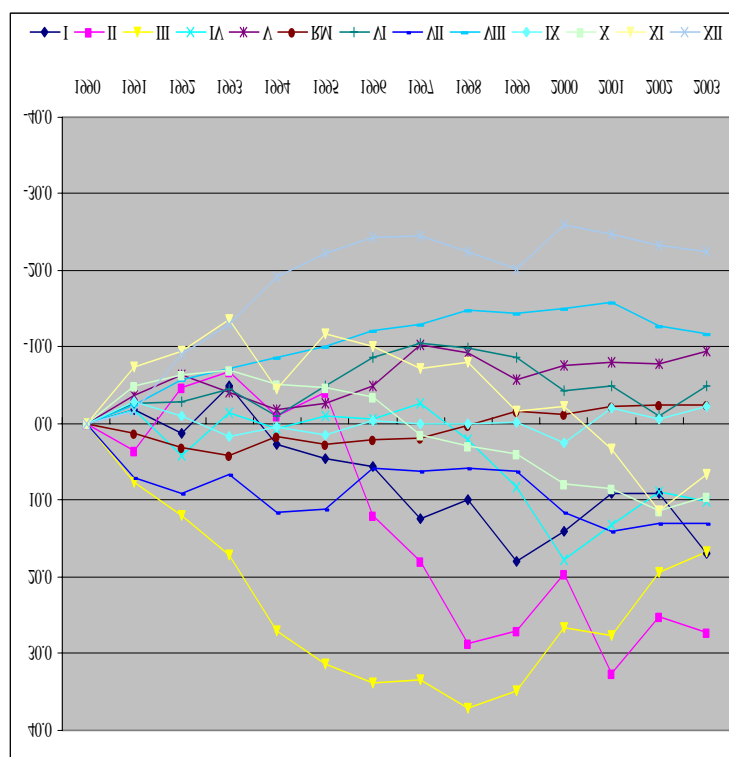


Fuente: Elaborado con base en Banco Central de Chile y MIDEPLAN.

Otra forma similar de analizar las disparidades en materia de crecimiento es comparar el índice de crecimiento de la región con el índice de crecimiento del país para cada año. Siete regiones muestran una trayectoria que se ha mantenido por sobre el crecimiento promedio nacional, destacándose nuevamente la región de Antofagasta, Tarapacá y Atacama, aún cuando esta última muestra un punto de inflexión a partir del año 1998. (Ver Gráfico 4).

En sentido opuesto se encuentran seis regiones, donde las trayectorias más decrecientes corresponden a Magallanes, Bío Bío y Valparaíso. Finalmente, puede señalarse que desde mediados de los noventa Los Lagos comienza a superar el promedio y desde inicios de la década de 2000 la región de Aisén.

**Gráfico**  
**Disparidades en el crecimiento del PIB regionalizado**  
**1990–2003**  
(crecimiento acumulado respecto de país)



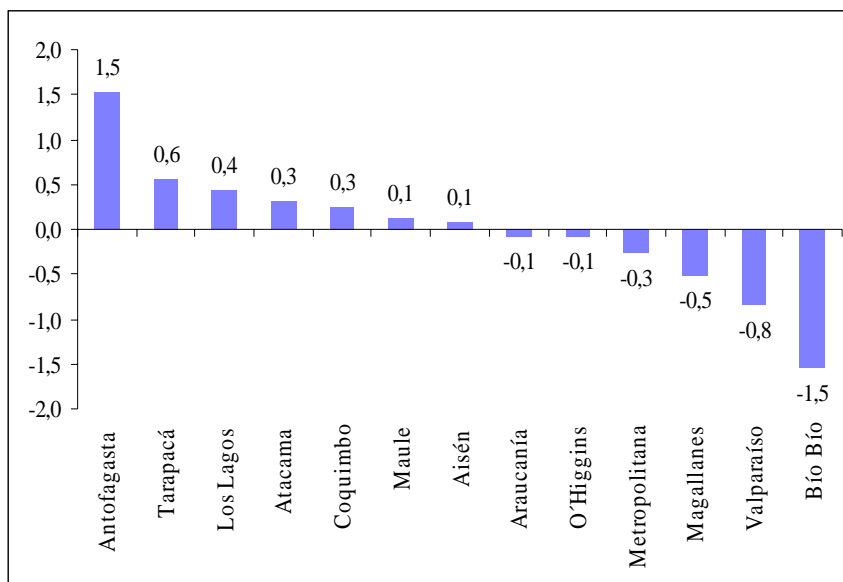
La dinámica antes mencionada tiene como contrapartida algunos cambios en la participación relativa de las regiones en el PIB total. Si bien se mantiene la histórica tendencia hacia la concentración de la actividad productiva en la Región Metropolitana, los fenómenos más relevantes son el incremento del peso relativo de Antofagasta, Tarapacá y Los Lagos, y las disminuciones que se producen en Bío– Bío y Valparaíso. (Véase Cuadro 2 y Gráfico 5).

**Cuadro**  
**Participación relativa en el PIB regionalizado total 1990–2003**  
*(promedios bianuales, porcentajes)*

| <b>Región</b> | <b>1990-91</b> | <b>1996-97</b> | <b>2002-03</b> |
|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Tarapacá      | 2,9            | 3,3            | 3,5            |
| Antofagasta   | 6,3            | 7,1            | 7,8            |
| Atacama       | 1,6            | 2,1            | 1,9            |
| Coquimbo      | 2,1            | 2,1            | 2,4            |
| Valparaíso    | 9,8            | 9,2            | 9,0            |
| Metropolitana | 48,1           | 49,4           | 47,8           |
| O'Higgins     | 4,6            | 4,2            | 4,5            |
| Maule         | 3,7            | 3,7            | 3,8            |
| Bío Bío       | 11,2           | 9,8            | 9,7            |
| Araucanía     | 2,8            | 2,7            | 2,7            |
| Los Lagos     | 4,6            | 4,5            | 5,0            |
| Aisén         | 0,5            | 0,5            | 0,6            |
| Magallanes    | 1,9            | 1,4            | 1,4            |
| <b>Total</b>  | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>   |

**Fuente:** Elaborado con base en Banco Central de Chile y MIDEPLAN.

**Gráfico**  
**Ranking de ganancias y pérdidas de participación relativa en el PIB regionalizado total**  
**entre 1990–1991 y 2002–2003**  
*(puntos porcentuales)*



En 1990–1991 cuatro regiones exhibían un PIB por habitante superior al promedio nacional, Antofagasta, Magallanes, Metropolitana y Tarapacá, mientras que las regiones con menor PIB por habitante fueron Araucanía, Coquimbo, Maule y Los Lagos. En 2002–2003 Atacama se agrega al grupo de regiones que superan el promedio nacional. (Véase Cuadro 3).

De este grupo, Antofagasta y Tarapacá superan aún más el promedio nacional que en 1990–1991.

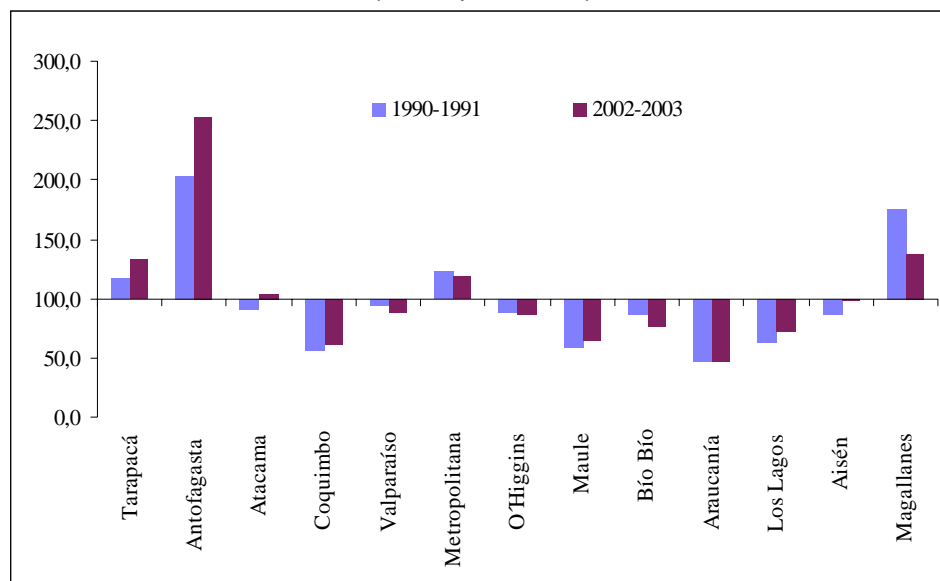
**Cuadro**  
**PIB por habitante 1990–91 y 2002–2003**  
*(miles de pesos de 1996 e índice país = 100, promedios bianuales)*

| Región        | 1990-91             |                    | 2002-03             |                    |
|---------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|               | miles de<br>\$ 1996 | índice<br>país=100 | miles de<br>\$ 1996 | índice<br>país=100 |
| Tarapacá      | 1.714               | 116,5              | 2.924               | 133,0              |
| Antofagasta   | 3.002               | 203,9              | 5.560               | 252,8              |
| Atacama       | 1.343               | 91,2               | 2.280               | 103,7              |
| Coquimbo      | 822                 | 55,8               | 1.357               | 61,7               |
| Valparaíso    | 1.389               | 94,3               | 1.931               | 87,8               |
| Metropolitana | 1.804               | 122,5              | 2.609               | 118,6              |
| O'Higgins     | 1.290               | 87,7               | 1.896               | 86,2               |
| Maule         | 864                 | 58,7               | 1.408               | 64,0               |
| Bío Bío       | 1.268               | 86,2               | 1.685               | 76,6               |
| Araucanía     | 688                 | 46,7               | 1.029               | 46,8               |
| Los Lagos     | 935                 | 63,5               | 1.581               | 71,9               |
| Aisén         | 1.279               | 86,9               | 2.162               | 98,3               |
| Magallanes    | 2.592               | 176,1              | 3.012               | 136,9              |
| <b>Total</b>  | <b>1.472</b>        | <b>100,0</b>       | <b>2.199</b>        | <b>100,0</b>       |

**Fuente:** Elaborado con base en Banco Central de Chile y MID

Por otra parte, en 2002–2003 también muestran un mejoramiento de su posición relativa las regiones de Coquimbo, Maule, Los Lagos y Aisén, en tanto, nuevamente pierden posición relativa Magallanes, Bío–Bío y Valparaíso. (Ver Gráfico 6).

**Gráfico**  
**PIB por habitante 1990–1991 y 2002–2003**  
*(índice país = 100)*



**Fuente:** Elaborado con base en Banco Central de Chile, MIDEPLAN e INE.

## 1.2. Una tipología de la evolución regional 1990–2003

Siguiendo el análisis realizado por Iván Silva (2003), puede establecerse una tipología de regiones considerando dos dimensiones: la dinámica regional y el nivel del PIB por habitante. Según este enfoque, al analizar la situación de cada región respecto del promedio de cada variable, se determinan cuatro tipologías posibles al analizar el periodo 1990–2003. (Ver Gráfico 7).

- a) Territorios dinámicos y con alto PIB per capita: “potencialmente ganadores”
- b) Territorios dinámicos y con bajo PIB per capita: “potencialmente ganadores” (en marcha)
- c) Territorios no dinámicos y con bajo PIB per capita: “potencialmente perdedores” (estancados)
- d) Territorios no dinámicos y con alto PIB per capita: “potencialmente perdedores” (en retroceso)

De acuerdo a los cálculos realizados para este periodo, considerando ambas variables los resultados que se obtienen para cada categoría son los siguientes:

### **a. Territorios dinámicos y con alto PIB per capita: “potencialmente ganadores”**

***Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Metropolitana***

La dinámica regional de Tarapacá, Antofagasta y Atacama se encuentra relacionada directamente con la rápida expansión de la minería del cobre en la década de los noventa.

Los tres más grandes proyectos cupríferos privados se localizan en estas regiones. Doña Inés de Collahuasi en Tarapacá, Escondida en Antofagasta y La Candelaria en Atacama. Esta situación también explica en gran medida sus altos niveles de PIB por habitante.

Asimismo, la actividad minera atrajo considerables flujos de inversión extranjera directa durante los años noventa, hecho que sostuvo las importantes tasas de crecimiento de dichas regiones.

No obstante, cabe señalar que en el caso de Atacama, el principal crecimiento se produce en el periodo 1990–1997, mientras que entre 1997–2002, la región experimenta una notoria desaceleración en sus tasas de crecimiento.

Una conclusión relevante para este grupo de regiones es que sus potencialidades de crecimiento se encontrarían acotadas por las condiciones de agotamiento físico de los recursos naturales sobre los que se ha sostenido su dinámica.

En el caso de la Región Metropolitana, el impulso al crecimiento se basa principalmente en sectores terciarios, tales como Comercio, Restaurantes y Hoteles; Transporte y Comunicaciones; y Servicios Financieros y Empresariales, lo que crecen a tasas cercanas o superiores al 10% anual. En este caso, su base de sustentación sectorial es más amplia, lo que permitiría inferir una mayor estabilidad y mantención de su dinámica económica.

**b. Territorios dinámicos y con bajo PIB per capita: “potencialmente ganadores” (en marcha)**

*Aisén, Coquimbo, Maule, Los Lagos*

En el caso de las regiones de Aisén y Los Lagos, su fuerte dinámica se vincula principalmente con el gran desarrollo del sector Pesca, el cual en ambos casos registra tasas de crecimiento cercanas o superiores al 20% promedio anual y ha pasado a representar cerca de un 20% de su PIB total. Asimismo, ambas regiones han incrementado de manera importante sus niveles de PIB por habitante, aunque aún se mantienen bajo el promedio nacional.

La mayor potencialidad en términos de encadenamientos de este sector permite inferir que dichas regiones poseen importantes posibilidades de desarrollo a futuro.

En el caso de la región de Coquimbo, su crecimiento sobre el promedio también se asocia de manera importante al desarrollo de la minería del cobre, con la puesta en marcha a fines de los noventa de la mina privada Los Pelambres. En este caso no obstante, la región posee una mayor diversificación productiva que permitiría sostener de manera más estable un desarrollo futuro, tales como producción alimenticia, y actividades vinculadas al desarrollo turístico. Sin embargo, sus niveles de PIB por habitante aún se encuentran muy por debajo del promedio nacional, cerca de un 40% inferior al promedio 2002–2003.

La región del Maule ha basado su dinamismo en un conjunto más amplio de sectores, tales como Industria Manufacturera; Electricidad, Gas y Agua; y Transporte y Comunicaciones. Sin embargo también existen ciertas precauciones respecto de su potencial futuro. En efecto, en los dos primeros sectores las industrias propulsoras tienen la característica de no generar dinámicas relevantes de empleo. En el primer caso, ha sido importante la dinámica de la producción de celulosa mientras que en el segundo ha sido



importante la producción de energía eléctrica. Por otra parte, la región aún mantiene niveles de PIB por habitante casi 35% inferiores al promedio nacional.

**c. Territorios no dinámicos y con bajo PIB per capita: “potencialmente perdedores” (estancados)**

*Araucanía, O’Higgins, Valparaíso, Bío Bío*

Las dos regiones de mayor tamaño relativo después de la Metropolitana, que son Valparaíso y Bío Bío se han caracterizado en el periodo por una lenta dinámica productiva respecto del promedio del país, lo cual ha implicado una sostenida pérdida de posición relativa tanto en su peso en el PIB total, como en sus niveles de PIB por habitante.

Dicha situación puede atribuirse en gran medida al lento desempeño del sector con mayor peso relativo en las estructuras productivas de Bío Bío y Valparaíso, la Industria Manufacturera. Dicho sector creció entre 1990 y 2002 en un 3,5% promedio anual y un 3,4% promedio anual respectivamente. Asimismo, en el caso de Bío Bío se conjugan dos factores adicionales, la cuasi desaparición de la minería del carbón y el lento crecimiento de la agricultura tradicional.

La región de La Araucanía, aunque registró un crecimiento promedio levemente inferior al promedio nacional entre 1990 y 2003, posee el menor nivel de PIB por habitante del país, casi 50% inferior al promedio nacional para el periodo 2002–2003.

En términos de su dinámica sectorial, Transporte y Comunicaciones y Comercio, Restaurantes y Hoteles mostraron una dinámica significativa, la cual no obstante fue contrapesada por un crecimiento de sólo un 1,8% promedio anual del sector Silvoagropecuario, el sector productivo de mayor peso en el PIB regional, y el cual se caracteriza por una agricultura intensiva en sectores tradicionales.

Finalmente, dentro de este grupo la región de O’Higgins es la que se aproxima más a los promedios nacionales de PIB por habitante y tasa de crecimiento anual. Dos de los sectores productivos con mayor participación relativa han mostrado un comportamiento opuesto. En primer lugar, el sector silvoagropecuario, que en esta región se caracteriza por una significativa orientación exportadora, mostró una tasa de crecimiento superior al 6% promedio anual. En tanto, el sector minería, con una presencia mayoritaria de la minería del cobre, creció sólo a un 1,7% promedio anual.

**d. Territorios no dinámicos y con alto PIB per capita: “potencialmente perdedores” (en retroceso)**

*Magallanes*

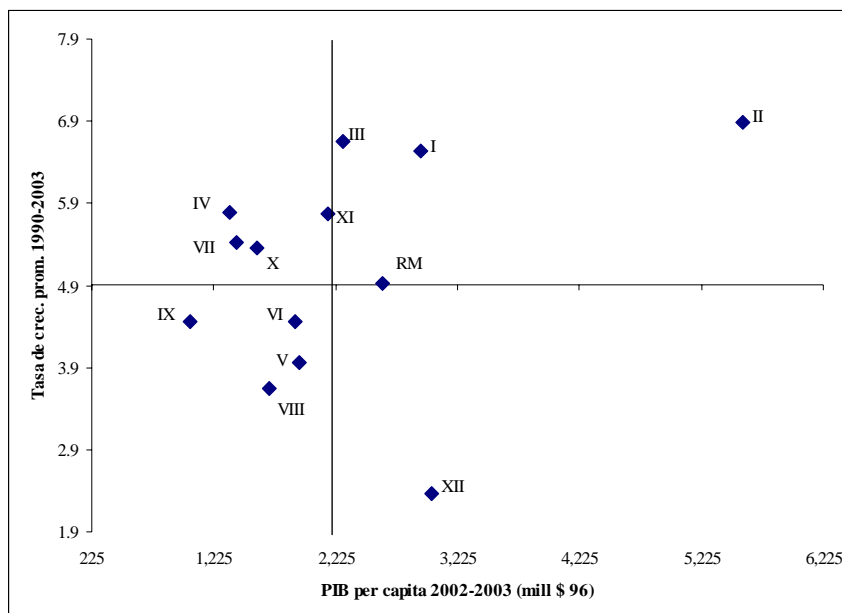
La región de Magallanes registró la menor tasa de crecimiento promedio para el periodo 1990–2003, alcanzando sólo un 2,4% promedio anual, y aunque en términos del nivel de PIB por habitante sólo fue superada por Antofagasta para el promedio 2002–2003, su posición relativa en esta variable ha ido en franca disminución durante la década del noventa.

Dos de los principales sectores productivos de la región han mostrado un desempeño muy bajo en el periodo 1990–2002. En efecto, mientras que el sector pesca alcanzó una tasa de crecimiento promedio de sólo 3,2%, el sector minería, compuesto

principalmente por extracción de petróleo y carbón, registró una caída de  $-5,9\%$  promedio anual.

No obstante que en el sector industrial se registró un importante crecimiento de  $7,5\%$  promedio anual en el periodo, dicho impulso radica casi exclusivamente en la producción de metanol, el cual no parece tener efectos de articulación o arrastre importantes en la región. (Ver Gráfico 7).

**Gráfico**  
**Tipología de regiones: nivel del PIB por habitante y crecimiento del PIB 1990–2003**



El análisis precedente puede complementarse con una tipología formada a partir de la dinámica del PIB y la dinámica de la ocupación que se observa más adelante en el Gráfico 8, respecto de los promedios nacionales, lo cual sintetizaría las diferencias de las distintas estructuras productivas regionales y sus características tecnológicas. La tipología y los resultados para el periodo 1990–2004 serían los siguientes:

#### **a. Alto crecimiento del PIB y alto crecimiento del empleo**

Seis regiones se encuentran en este grupo: Atacama, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Los Lagos y Aisén. Lo anterior implica que la fuerte expansión del norte del país, vinculada, como se ha mencionado, principalmente a la actividad minera, ha estado relacionada con una positiva expansión del empleo total. En el caso de Los Lagos y Aisén, la positiva expansión del PIB, relacionada principalmente con el sector pesquero, se correlaciona con una mayor dinámica del empleo.

La Región Metropolitana se encuentra en una situación cercana a este grupo, con una expansión del PIB similar al promedio del país aunque con un crecimiento del empleo claramente superior al promedio nacional.

### b. Alto crecimiento del PIB y bajo crecimiento del empleo

En este caso encontramos únicamente a la región del Maule. Como ya se comentó, la expansión del PIB de esta región se encuentra vinculada principalmente a sectores con baja capacidad de generación de empleos, tales como la electricidad y la celulosa.

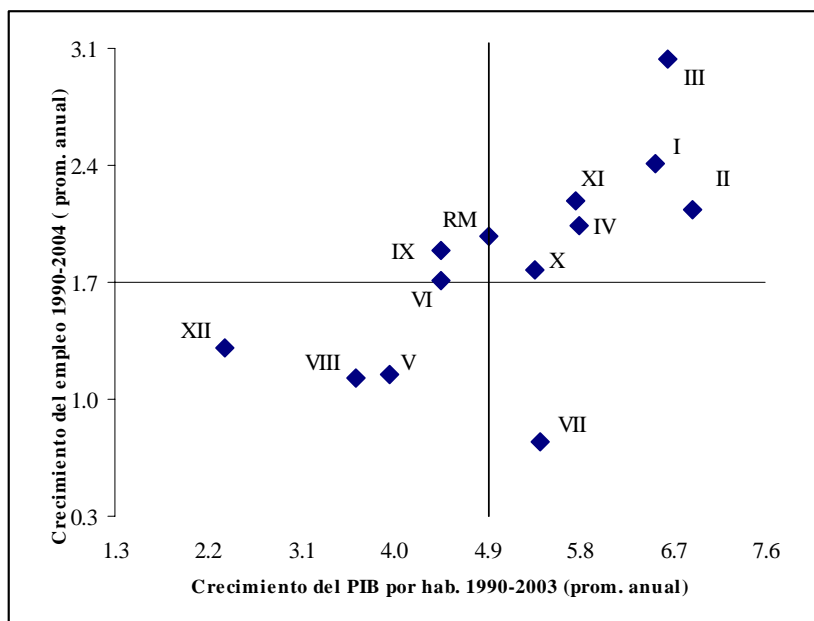
### c. Bajo crecimiento del PIB y alto crecimiento del empleo

En este grupo se ubica más claramente la región de La Araucanía, con crecimientos del PIB y el empleo de 4,5% y 1,9% respectivamente, mientras que con un crecimiento del PIB inferior al promedio nacional pero con un crecimiento del empleo similar al promedio nacional se ubica la región de O'Higgins.

### e. Bajo crecimiento del PIB y bajo crecimiento del empleo

Finalmente, tres regiones se ubican claramente en este cuadrante: Valparaíso, Bío Bío y Magallanes. Estas regiones aparecen claramente como “perdedoras” respecto del proceso de expansión económica exhibido por el país durante el periodo analizado, tanto respecto de sus dinámicas productivas como sus dinámicas ocupacionales.

**Gráfico**  
**Tipología de regiones: crecimiento del PIB y del empleo 1990–2003**



## 1.3. Evolución de las estructuras productivas regionales

En el periodo 1990–2003 se produjeron importantes transformaciones a nivel de las estructuras productivas sectoriales regionales. El análisis se abordará desde dos perspectivas, la primera se refiere a las estructuras productivas interregionales y la segunda se refiere a las estructuras productivas intraregionales. Se compararán las estructuras promedio 1991–1992 respecto del promedio 2001–2002, últimos dos años disponibles con información sectorial/regional.

### 1.3.1. Evolución sectorial interregional

Los cambios sectorial/regional más significativos se produjeron en Silvoagropecuario, Pesca, Minería, Electricidad, Gas y Agua y Transportes y Comunicaciones (Véanse Cuadros 4 y 5).

A nivel nacional, el peso relativo del el sector **Silvoagropecuario** cayó a poco menos del 5% entre ambos periodos. En términos regionales el principal cambio es el fortalecimiento del sector en las regiones de Valparaíso, O'Higgins y Maule, las que pasaron de dar cuenta de un 35% del total sectorial en 1991–1992 a casi un 45% en 2001–2002. Como contrapartida, disminuye la participación de la Región Metropolitana y, significativamente, la región del Bío Bío.

El sector **Pesca** muestra radicales transformaciones en el periodo. Si bien su peso en el PIB total nacional es bastante pequeño (1,6% en 2001–2002), su impacto a nivel de algunas regiones es altamente significativo. Mientras que en 1991–1992 la mayoría del PIB de este sector era generado en la zona norte y centro, con casi un 65% del total del país, en particular Bío Bío (31,5%), Valparaíso (11,8%) y Tarapacá (10,4%), en 2001–2002 la situación cambia drásticamente. En efecto, en este último periodo la zona sur dio cuenta de casi el 74% del PIB de Pesca, fenómeno explicado en particular por el desarrollo experimentado por el sector en las Regiones de Los Lagos y Aisén. Mientras que la primera pasó a generar el 56% del PIB pesquero del país, la segunda alcanzó casi el 10%.

Lo anterior a significado que el sector haya pasado de representar poco más del 5% del PIB regional de Los Lagos y Aisén en 1992–1992 a casi el 20% en Los Lagos y a casi el 30% en Aysén en 2001–2002.

La **Minería** es otro sector que ha experimentado notables transformaciones durante el periodo bajo análisis. Su peso en el PIB total del país se ha incrementado desde un 7% para el promedio 1991–2001 a cerca de un 9% en 2001–2002. Esta dinámica se explica principalmente por la gran minería del cobre, impulsada por fuertes procesos de inversión y una orientación mayoritariamente exportadora.

En 1991–1992 la zona norte generaba cerca del 70% del PIB minero, donde la región de Antofagasta daba cuenta del 52%. En 2001–2002, producto de las grandes inversiones en megaproyectos mineros como Doña Inés de Collahuasi en Tarapacá, La Candelaria en Atacama, y Los Pelambres, en Coquimbo, la zona norte pasó a generar el 82% del PIB minero, incrementándose fuertemente el peso relativo de la minería en las estructuras sectoriales de las regiones del norte del país.

Como contrapartida, la Minería en la Región de Magallanes, basada principalmente en la extracción de petróleo y carbón ha mostrado una disminución de su importancia relativa en este periodo. A nivel de la estructura sectorial de Magallanes, la minería cae desde un 23,3% en 1991–1992 a menos del 10% en 2001–2002

**Cuadro**  
**Estructuras sectoriales regionales 1991–1992 y 2001–2002**  
(porcentajes)

Estructura del PIB sectorial regionalizado 1991-1992 (promedio bianual, porcentajes)

| Región        | Agropec.<br>Silvícola | Pesca      | Minería    | Industria<br>Manufac. | Construc.  | Electricidad, Gas<br>y Agua | Transporte y<br>Comunic. | Comercio,<br>Rest. y Hot. | Serv. Finan. y<br>Empres. | Propiedad de<br>Vivienda | Administ.<br>Pública | Serv.<br>Person. | Imputac.<br>Bancarias | Total        |
|---------------|-----------------------|------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------|------------------|-----------------------|--------------|
| Tarapacá      | 1,3                   | 4,1        | 4,6        | 25,6                  | 7,7        | 1,2                         | 7,8                      | 16,4                      | 5,4                       | 7,6                      | 9,4                  | 10,2             | -1,4                  | 100,0        |
| Antofagasta   | 0,1                   | 0,7        | 60,1       | 5,5                   | 3,6        | 4,4                         | 4,0                      | 2,7                       | 3,3                       | 5,3                      | 3,2                  | 7,7              | -0,5                  | 100,0        |
| Atacama       | 4,9                   | 1,9        | 35,6       | 4,5                   | 10,5       | 0,6                         | 5,4                      | 7,8                       | 4,9                       | 10,0                     | 4,8                  | 9,8              | -0,7                  | 100,0        |
| Coquimbo      | 10,7                  | 1,3        | 13,8       | 9,1                   | 16,6       | 2,4                         | 4,5                      | 6,6                       | 6,4                       | 11,9                     | 5,0                  | 12,9             | -1,1                  | 100,0        |
| Valparaíso    | 4,8                   | 1,5        | 5,1        | 24,6                  | 8,6        | 3,2                         | 10,8                     | 6,9                       | 5,9                       | 9,7                      | 7,9                  | 12,4             | -1,4                  | 100,0        |
| Metropolitana | 1,7                   | 0,0        | 1,3        | 21,2                  | 8,8        | 1,9                         | 6,4                      | 15,0                      | 20,1                      | 10,5                     | 4,9                  | 14,2             | -6,1                  | 100,0        |
| O'Higgins     | 18,1                  | 0,1        | 14,6       | 15,6                  | 17,0       | 5,2                         | 3,3                      | 4,8                       | 4,1                       | 7,8                      | 3,0                  | 7,4              | -1,0                  | 100,0        |
| Maule         | 15,0                  | 0,6        | 0,1        | 13,8                  | 11,5       | 16,4                        | 5,1                      | 6,6                       | 6,5                       | 8,8                      | 4,5                  | 12,4             | -1,4                  | 100,0        |
| Bío Bío       | 8,7                   | 3,4        | 1,0        | 31,5                  | 7,1        | 5,0                         | 4,8                      | 7,0                       | 6,4                       | 8,7                      | 4,0                  | 13,3             | -1,1                  | 100,0        |
| Araucanía     | 18,6                  | 0,1        | 0,1        | 10,5                  | 11,9       | 1,6                         | 3,6                      | 8,4                       | 7,0                       | 14,9                     | 7,4                  | 17,7             | -1,7                  | 100,0        |
| Los Lagos     | 15,3                  | 5,1        | 0,2        | 13,9                  | 9,9        | 4,5                         | 6,1                      | 8,0                       | 5,5                       | 12,6                     | 6,0                  | 14,0             | -1,1                  | 100,0        |
| Aisén         | 8,4                   | 5,7        | 0,3        | 4,7                   | 16,5       | 2,3                         | 5,6                      | 5,9                       | 5,9                       | 8,6                      | 21,5                 | 15,2             | -0,6                  | 100,0        |
| Magallanes    | 2,3                   | 8,5        | 23,3       | 11,2                  | 5,2        | 1,8                         | 8,2                      | 6,1                       | 5,4                       | 6,8                      | 13,8                 | 8,5              | -1,1                  | 100,0        |
| <b>Total</b>  | <b>5,3</b>            | <b>1,2</b> | <b>7,0</b> | <b>19,9</b>           | <b>9,0</b> | <b>3,3</b>                  | <b>6,3</b>               | <b>10,9</b>               | <b>12,7</b>               | <b>9,8</b>               | <b>5,4</b>           | <b>13,0</b>      | <b>-3,6</b>           | <b>100,0</b> |

Estructura del PIB sectorial regionalizado 2001-2002 (promedio bianual, porcentajes)

| Región        | Agropec.<br>Silvícola | Pesca      | Minería    | Industria<br>Manufac. | Construc.  | Electricidad, Gas<br>y Agua | Transporte y<br>Comunic. | Comercio,<br>Rest. y Hot. | Serv. Finan.<br>y Empres. | Propiedad de<br>Vivienda | Administ.<br>Pública | Serv.<br>Person. | Imputac.<br>Bancarias | Total        |
|---------------|-----------------------|------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------|------------------|-----------------------|--------------|
| Tarapacá      | 1,1                   | 1,9        | 25,4       | 14,9                  | 5,4        | 2,2                         | 7,2                      | 17,8                      | 4,8                       | 5,8                      | 6,5                  | 8,3              | -1,3                  | 100,0        |
| Antofagasta   | 0,1                   | 0,4        | 61,7       | 3,9                   | 11,7       | 4,4                         | 3,4                      | 2,1                       | 2,8                       | 3,3                      | 1,7                  | 5,1              | -0,7                  | 100,0        |
| Atacama       | 4,3                   | 1,7        | 41,5       | 2,5                   | 10,3       | 6,6                         | 4,1                      | 7,4                       | 4,6                       | 7,3                      | 3,1                  | 7,8              | -1,0                  | 100,0        |
| Coquimbo      | 9,3                   | 1,4        | 27,0       | 7,6                   | 10,2       | 2,3                         | 5,5                      | 6,6                       | 7,5                       | 9,0                      | 3,4                  | 11,9             | -1,8                  | 100,0        |
| Valparaíso    | 5,8                   | 0,3        | 4,3        | 22,6                  | 10,7       | 3,6                         | 14,1                     | 7,3                       | 6,5                       | 8,3                      | 6,2                  | 12,1             | -1,8                  | 100,0        |
| Metropolitana | 1,5                   | 0,0        | 1,2        | 18,6                  | 7,1        | 1,6                         | 9,8                      | 16,6                      | 23,1                      | 9,2                      | 3,6                  | 13,7             | -6,0                  | 100,0        |
| O'Higgins     | 21,1                  | 0,1        | 11,8       | 16,4                  | 17,4       | 4,1                         | 3,9                      | 6,6                       | 4,4                       | 6,4                      | 2,2                  | 7,0              | -1,2                  | 100,0        |
| Maule         | 16,8                  | 0,3        | 0,1        | 19,9                  | 8,8        | 13,7                        | 6,3                      | 8,5                       | 6,3                       | 7,0                      | 3,3                  | 10,7             | -1,6                  | 100,0        |
| Bío Bío       | 6,8                   | 2,4        | 0,2        | 31,0                  | 8,2        | 5,8                         | 7,0                      | 8,3                       | 7,3                       | 8,1                      | 3,5                  | 12,8             | -1,4                  | 100,0        |
| Araucanía     | 15,3                  | 0,1        | 0,1        | 9,9                   | 14,7       | 2,0                         | 6,7                      | 9,8                       | 7,7                       | 12,1                     | 6,1                  | 17,6             | -2,1                  | 100,0        |
| Los Lagos     | 10,9                  | 18,3       | 0,1        | 14,3                  | 9,5        | 3,3                         | 7,7                      | 7,6                       | 5,6                       | 9,0                      | 3,8                  | 11,4             | -1,5                  | 100,0        |
| Aisén         | 4,1                   | 26,1       | 0,9        | 3,7                   | 13,3       | 2,2                         | 8,0                      | 5,1                       | 5,7                       | 6,1                      | 14,5                 | 11,7             | -1,2                  | 100,0        |
| Magallanes    | 1,7                   | 9,4        | 9,9        | 19,5                  | 5,7        | 2,1                         | 10,2                     | 8,3                       | 6,1                       | 7,1                      | 12,7                 | 9,0              | -1,7                  | 100,0        |
| <b>Total</b>  | <b>4,8</b>            | <b>1,6</b> | <b>8,9</b> | <b>17,7</b>           | <b>8,9</b> | <b>3,2</b>                  | <b>8,5</b>               | <b>11,9</b>               | <b>14,0</b>               | <b>8,2</b>               | <b>4,0</b>           | <b>11,9</b>      | <b>-3,6</b>           | <b>100,0</b> |

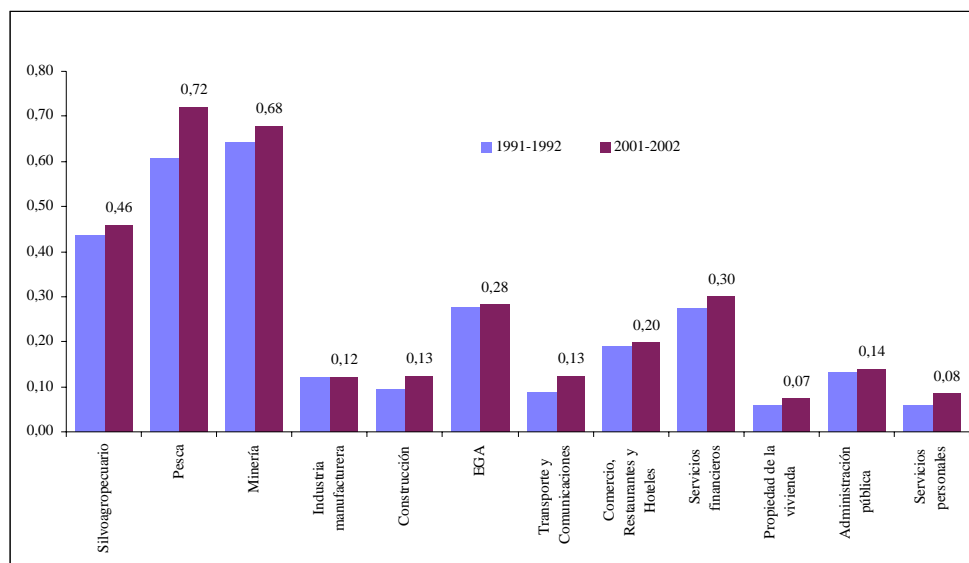
Fuente: Elaborado con base en Banco Central y MIDEPLAN.

Dos sectores que han sido impulsados por la dinámica de la minería en el norte del país, son **Construcción y Electricidad, Gas y Agua**. En el caso del primero, la producción generada en el norte se incrementa desde un 10,9% en 1991–1992 a un 17,6% en 2001–2002, incremento explicado fundamentalmente por la región de Antofagasta. En el caso del segundo, la producción generada en el norte se incrementa desde un 11,2% a un 18,7% respectivamente, incremento explicado en este caso principalmente por Antofagasta y Atacama.

El último sector donde se registran cambios de importancia en la distribución espacial es **Transporte y Comunicaciones**. En este caso el fenómeno más relevante es el incremento observado en la Región Metropolitana, la cual pasa de generar el 50% del PIB del sector en 1991–1992 a generar el 55% en 2001–2002. Adicionalmente, el sector incrementa de manera importante su peso relativo en las estructuras sectoriales de las regiones de Valparaíso, Bío Bío, Araucanía y Magallanes.

Una síntesis de las transformaciones espaciales sectoriales se expresa en el **Coefficiente de Concentración Espacial**, el cual compara la distribución espacial de un sector respecto de la distribución de un patrón de comparación (en este caso el PIB total). Este coeficiente permite identificar la forma en que una actividad económica se distribuye sobre el territorio, constituyéndose, así, en tema importante tanto desde la perspectiva del análisis de la localización económica, como desde el punto de vista de la formulación de una política regional de desarrollo industrial. En este caso contribuye a establecer interrogantes como las siguientes: ¿Cuáles son, por ejemplo, las actividades manufactureras que presentan mayores grados de libertad para ser ubicadas en regiones alternativas? ¿Es conveniente o no reforzar tal o cual actividad industrial en tal cual región? ¿Qué elementos objetivos de juicio puede aportar el analista regional para ello?. Mientras más diferente la distribución del sector respecto del patrón, más cercano a uno será el coeficiente. (Ver Gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**Coefficiente de concentración espacial**



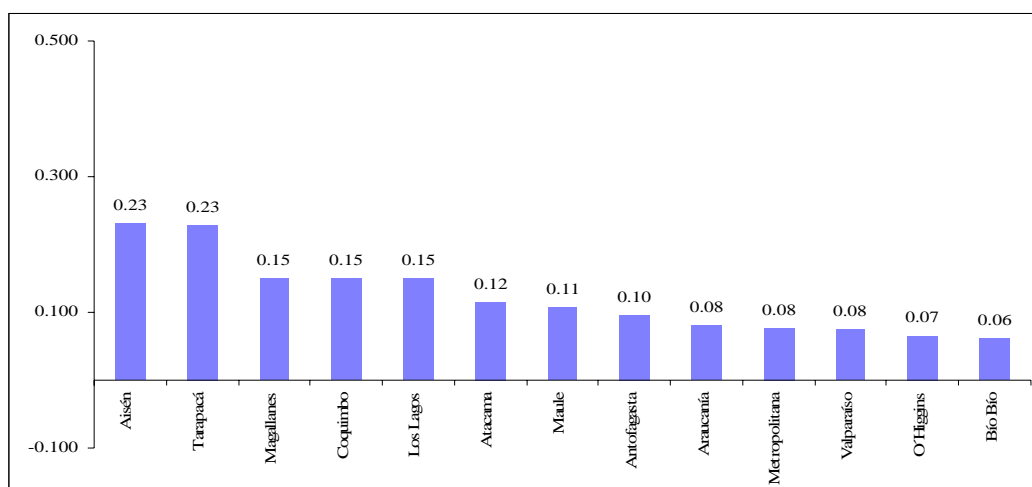
**Fuente:** Elaborado con base en Banco Central de Chile y MIDEPLAN.

Los coeficientes de concentración espacial más altos en 2001–2002 correspondieron a Pesca, Minería y Silvoagropecuario y en los tres el coeficiente aumenta respecto de 1991–1992. Destaca en particular el sector Pesca cuyo coeficiente pasa a superar a la Minería en el segundo subperiodo analizado, y donde influyen principalmente las regiones de Los Lagos y Aisén. También el sector Servicios Financieros aumenta su coeficiente, explicado principalmente por la influencia de la Región Metropolitana.

### 1.3.2 Evolución sectorial intraregional

Una forma resumida de analizar el cambio en las estructuras productivas regionales se puede realizar a partir del cálculo del **Coefficiente de Reestructuración (CR)**, el cual compara las diferencias en las estructuras productivas de cada región en dos periodos de tiempo. Mientras más profunda sea la reestructuración regional el Coeficiente de Reestructuración tenderá a aproximarse a uno y mientras menor sea el cambio, se aproximará a cero. (Ver Gráfico 10). De acuerdo al cálculo del Coeficiente de Reestructuración para los periodos 1991–1992 y 2001–2002, pueden identificarse cuatro agrupaciones de regiones según la intensidad de las transformaciones experimentadas por sus estructuras productivas. Los cambios más significativos en las estructuras productivas se produjeron en las regiones de Aisén y Tarapacá, registrando ambas un CR de 0,23. Le sigue un segundo grupo de regiones compuestas por Magallanes, Coquimbo y Los Lagos, con CR de 0,15. A continuación se ubican las regiones de Atacama, Maule y Antofagasta, con CR entre 0.10 y 0,12. Finalmente, las regiones con menores transformaciones fueron Araucanía, Metropolitana, Valparaíso, O'Higgins y Bío Bío, con CR entre 0.06 y 0.08.

**Gráfico**  
**Coefficiente de reestructuración PIB 1991–1992 y 2001–2002**



En el primer grupo los cambios en Tarapacá se asocian al fuerte incremento de la Minería en su estructura productiva, que pasa de representar cerca de un 5% de su PIB en el periodo 1991–1992 a poco más de 25% en el periodo 2001–2002, lo anterior se explica por el desarrollo de megaproyectos cupríferos a fines de los noventa, principalmente Doña Inés de Collahuasi. Una situación parecida ocurre en la región de Aisén, aunque en este caso es el sector Pesca el que ocasiona las transformaciones. Dicho sector representó el 5,6% del PIB de la región en 1991–1992 incrementándose a 26% en el periodo 2001–2002.

Respecto del segundo grupo, los cambios en Magallanes se explican por una pérdida de peso relativo del sector Minería de 23,3% a 9,9%, por fenómenos vinculados al carbón y petróleo, y un incremento del peso del sector Industrial de 11,2% a 19,5%, explicado principalmente por el desarrollo de la producción de Metanol. En el caso de Coquimbo, la Minería, que pesaba un 13,8% del PIB en 1991–1992, se incrementa a 27% en 2001–2002, fundamentalmente derivado del desarrollo de proyectos cupríferos como Los Pelambres. Finalmente, en el caso de Los Lagos, el sector con mayores transformaciones es Pesca, el cual incrementa su peso relativo desde un 5% del PIB regional en 1991–1992 a un 18,3% en 2001–2002.

En el caso del tercer grupo, los cambios principales en Atacama corresponden a un incremento del peso relativo de la Minería, de un 35,6% a un 41,5%, y Electricidad, Gas y Agua, de un 0,6% a un 4,4%. en el PIB regional. En Maule, la Industria Manufacturera aumenta su peso relativo desde un 13,8% a cerca de un 20%. Finalmente, en Antofagasta, producto del fuerte desarrollo minero, el sector construcción aumenta su peso desde un 3,6% a casi el 12%.

En el último grupo de regiones no se observan modificaciones sustantivas en sus estructuras productivas, de ahí que su coeficiente de reestructuración presente los niveles más bajos. Un aspecto interesante es el incremento de Transporte y Comunicaciones en el PIB de las tres regiones de mayor desarrollo relativo, Metropolitana, Bío Bío y Valparaíso. Por otra parte, en la Región Metropolitana se observa el único incremento relevante del peso del sector Servicios Financieros y Empresariales, sector de gran relevancia para la competitividad territorial.

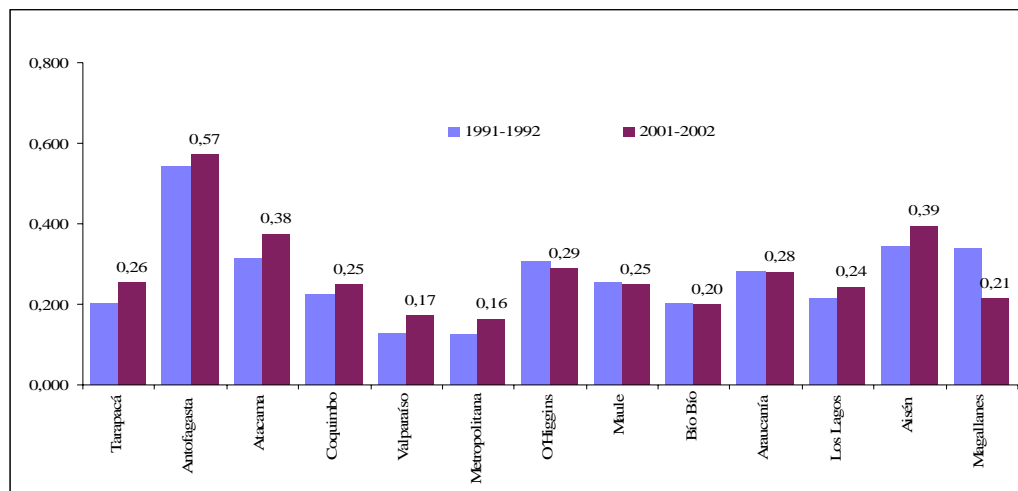
Otra forma de sintetizar las transformaciones espaciales sectoriales puede expresarse a partir del cálculo del **Coficiente de Especialización**, el cual permite visualizar de manera rápida y resumida la estructura económica regional o, dicho de otro modo, la composición de actividades económicas regionales. (Ver Gráfico 11).

Ello conduce a plantearse interrogantes como ¿Cuán similar o cuán diferente es la estructura económica regional de una determinada comparada con, por ejemplo de actividades económicas de un país? O dicho de otro modo, ¿Cuál es el grado de diversificación o de especialización de la estructura económica de una región? ¿Conviene, o no, que una región presente un determinado grado de diversificación, o de especialización? ¿Cómo se podrá medir esto y cuál es la importancia de ello?

El Coeficiente de Especialización permite realizar la medición mencionada anteriormente, comparando las estructuras productivas de la región bajo análisis con la estructura productiva elegida como patrón (en este caso el promedio nacional). Mientras más difiera la estructura de la región con el promedio del país el coeficiente se aproximará a uno, y por tanto puede inferirse que posee una mayor especialización sectorial.



**Gráfico**  
**Evolución del coeficiente de especialización según PIB 1991–1992 y 2001–2002**

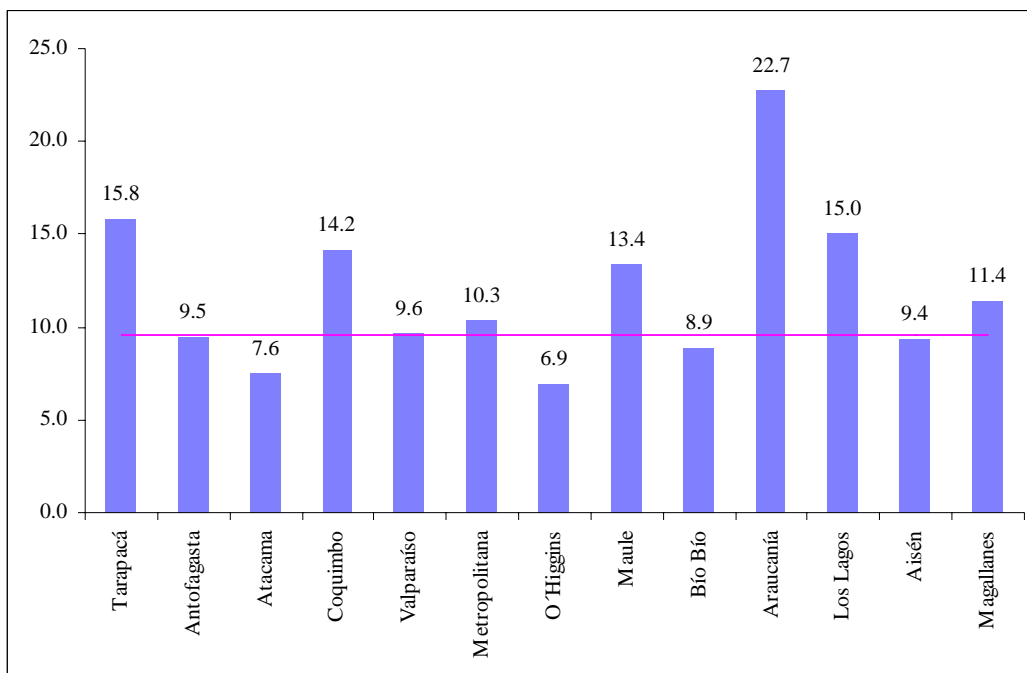


**Fuente:** Elaborado con base en Banco Central y MIDEPLAN.

#### **Dinámica y nivel de las exportaciones regionales 1990–2004**

Entre 1990 y 2004 el valor de las exportaciones totales creció a una tasa promedio anual de 9,6%, y donde las regiones que mostraron una mayor dinámica fueron: Araucanía, Tarapacá, Los Lagos, Coquimbo, Maule y Magallanes. En tanto, los menores dinamismos se registraron en Atacama, O'Higgins y Bío Bío. Finalmente, en torno al promedio se encuentran las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana y Aisén. (Ver Gráfico 21).

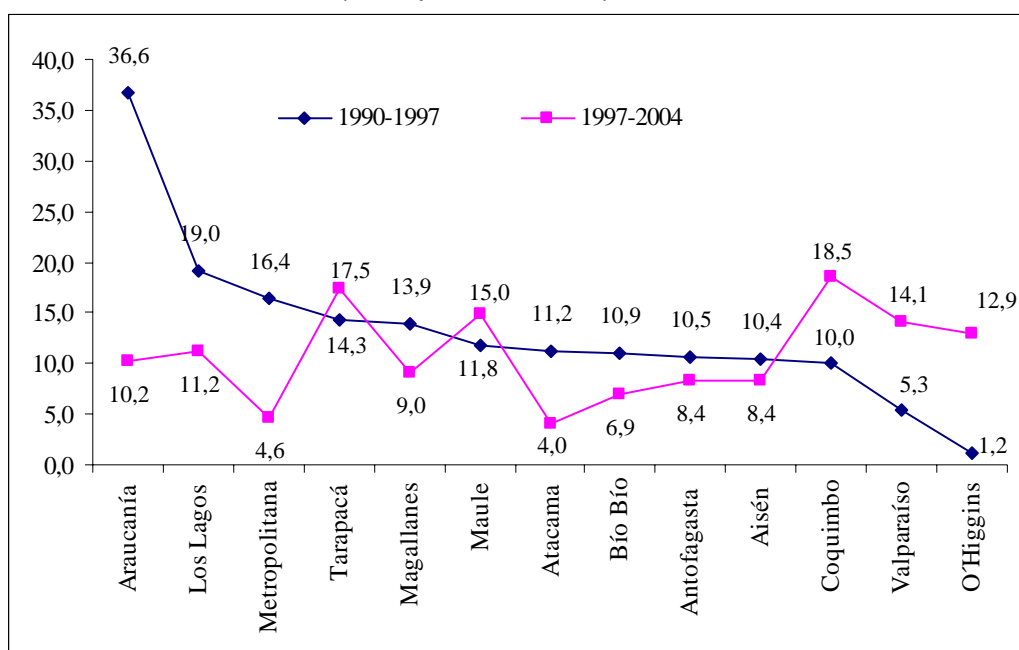
**Gráfico**  
**Crecimiento de las exportaciones por región 1990–2004**  
*(tasas promedio anual)*



**Fuente:** Elaborado con base en MIDEPLAN

Al analizar los dos periodos considerados en este trabajo, 1990–1997 y 1997–2004 no se observa una diferencia significativa en el crecimiento promedio anual del valor total de las exportaciones, los cuales fueron de 10,1% y 9,2% respectivamente. No obstante, al analizar la dinámica regional surgen notorias diferencias entre ambos periodos (Ver Gráfico 22).

**Gráfico**  
**Crecimiento de las exportaciones según subperiodos**  
**1990–1997 y 1997–2004**  
*(tasas promedio anual)*



Entre 1990 y 1997 diez regiones crecieron por sobre el promedio nacional, y donde las más dinámicas fueron Araucanía, Los Lagos, Metropolitana, Tarapacá y Magallanes. En el caso opuesto, dos regiones exhibieron los menores crecimientos: O'Higgins y Valparaíso (Véanse Cuadro 9 y Gráfico 23).

En el segundo periodo, 1997–2004, siete regiones crecieron por sobre el promedio nacional, donde las más dinámicas fueron: Coquimbo, Tarapacá, Maule, Valparaíso y O'Higgins, mientras que las menos dinámicas fueron: Atacama, Metropolitana y Bío Bío.

Respecto de la evolución del nivel del valor de las exportaciones se tiene que para el promedio del bienio 1990–1991 sólo tres regiones superaron los mil millones de exportaciones: Antofagasta, Metropolitana y Bío Bío.

En tanto, para el promedio del trienio 2003–2004 nueve regiones superaron dicha cifra, agregándose a las tres regiones ya mencionadas, las regiones de Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso O'Higgins y Los Lagos.



## ANEXO B

### UNA LECTURA DE LA ESTRUCTURA CAPITULAR DE LA ESTRATEGIA REGIONAL

#### LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI

##### Capítulo 1

Para ser bien prácticos... ¡un poco de teoría!

El capítulo inicial tiene por propósito mostrar o hacer explícito el razonamiento teórico que provee la "racionalidad" de la propuesta estratégica. Se enuncian los conceptos vinculados al desarrollo regional, a la planificación regional, a la naturaleza de las regiones y al marco contextual contemporáneo.

##### Capítulo 2

Los escenarios regionales: un camino por recorrer

Este capítulo constituye uno de los capítulos centrales de la propuesta e introduce la metodología de los escenarios prospectivos en los estudios regionales en Chile.

Un escenario completo incluye cinco componentes: i) una "filosofía" que sintetiza el movimiento o la dirección fundamental del sistema considerado (la región); ii) un conjunto de variables o factores que representan los elementos esenciales del sistema y contexto considerado; iii) un conjunto de actores; iv) un conjunto de "escenas", cada una de ellas representando la situación del sistema en un momento dado y ; v) una trayectoria.

Las principales características de la metodología de escenarios son: i) la adopción de una visión global de la realidad; ii) el énfasis en los aspectos cualitativos de la realidad actual y futura; iii) relaciones dinámicas entre variables y actores, implicando cambios cualitativos en el tiempo; iv) una concepción de futuro, como motivación básica de acciones y decisiones; v) una visión "plural" del futuro ya que a cada instante el futuro previsible es múltiple e incierto; vi) adopción de modelos conceptuales, métodos cuantitativos y cualitativos así como una visión probabilística de los fenómenos y vii) una dimensión política como un fuerte condicionante del futuro, mediante la consideración explícita de los actores envueltos.

El escenario actual de la Región del Biobío, el primero de una serie de cuatro escenarios, ordena simplemente la información disponible para cada una de las variables consideradas. En síntesis, este escenario muestra una situación positiva de crecimiento económico regional a la par con una situación negativa en todas las variables asociadas al desarrollo regional, en particular en aquellas vinculadas al medio ambiente y a la equidad social, pero también en aquellas asociadas a la participación, a la captación del excedente, a la descentralización y a la autopercepción regional.

El escenario tendencial de la Región fue construido para un horizonte de alrededor de 10–12 años y muestra resumidamente lo siguiente. La base económica continuará asentada en dos conjuntos de actividades productivas: actividades ligadas a la explotación de recursos naturales con una incorporación baja de progreso técnico y actividades fabriles representadas

por un conjunto de industrias maduras desde el punto de vista tecnológico y por tanto también con baja capacidad de incorporación de progreso técnico. La inserción regional en el comercio internacional continuará aumentando la proporción de las exportaciones en el PIB, llevándola al entorno del 40 por ciento, pero al mismo tiempo la pauta de exportaciones seguirá sobre especializada en dos líneas de productos: la línea silvícola y la línea pesquera, sin perjuicio del incremento previsible de exportaciones menores tanto agrícolas como industriales. Este modo de inserción de la Región en el comercio internacional tiende a generar situaciones de potencial inestabilidad derivadas de fluctuaciones no previstas en la demanda. A ello hay que agregar que la Región exporta productos de considerable peso material que involucran elevados insumos de petróleo, un combustible que a su vez encara un escenario de difícil predictibilidad. Las fuertes inversiones (del orden de los 3.000 millones de US\$) que ya aparecían comprometidas hasta 1994 no permitían prever un cambio ni en la estructura productiva ni en la pauta de comercio internacional de la Región. Son inversiones que buscan "ampliar" las capacidades existentes más que modificarlas. La investigación científica y tecnológica endógena de la región tampoco permite asegurar que desde ese ángulo podría generarse un cambio productivo o comercial. Los principales componentes de la base económica regional continuarán bajo un considerable y creciente grado de control de capital extranjero. Ya en 1987, siete corporaciones transnacionales detentaban el control accionario de doce sociedades anónimas (abiertas) industriales manufactureras que a su vez controlaban un 30.0 por ciento del empleo industrial regional. Esta situación probablemente se expandirá en el futuro generando difíciles interrogantes con respecto a la compatibilidad entre los intereses regionales y los intereses del capital transnacional, independientemente de la incuestionable necesidad de la Región de acceder a tal capital. Los aspectos vinculados al medio ambiente, a la participación, a la descentralización y a la equidad social mostrarán todas evoluciones positivas, derivadas tanto de las acciones del Gobierno nacional como de factores tecnológicos e incluso, derivadas de situaciones relativas al comercio internacional.

En resumen, el escenario tendencial de la Región indica una trayectoria positiva desde el escenario actual o punto de partida, pero también permite sacar a luz algunas debilidades importantes de la situación futura regional.

El escenario del Siglo XXI es un escenario de referencia para todo país o región y constituye el telón de fondo contra el cual proyectar las situaciones inerciales, porque la pregunta fundamental para todos, individuos y sociedades, tiene que ver con la inserción en el velozmente cambiante mundo del tercer milenio. Para estos efectos, se dramatizó el escenario mostrando algunos elementos del perfil energético y productivo del próximo Siglo así como algunos elementos del perfil de comercio internacional de él.

A partir de numerosos estudios, en parte provenientes de la propia CEPAL, se configuraron ambos perfiles. El resultado de este ejercicio es mostrar que ni desde el punto de vista de la producción ni del comercio, se ve cómo la RBB podría aparecer en el panorama del Siglo XXI.

La conclusión más importante de este ejercicio fue mostrar el serio peligro que enfrenta a mediano plazo la Región. Este peligro puede ser verbalizado de la manera siguiente:

***De continuar las tendencias probables, la RBB se encontrará a comienzos del Siglo XXI como una región estadísticamente rica, tecnológicamente atrasada e incapacitada para resolver su problema de equidad social.***

¿Cómo se explica esta situación aparentemente contradictoria y ciertamente poco halagadora?

Primeramente el hecho de que una región sea "estadísticamente rica" no tiene mucho que ver con la riqueza de sus habitantes, como es claro en el caso de Chile si se mira la situación regional desde el punto de vista del PIB per cápita, en cuyo caso la Región de Antofagasta aparece como la más rica del país, pero, ¿lo son los antofagastinos? Aparentemente no, pues no logran apropiarse significativamente del principal enclave regional: el cobre. Una situación similar es probable en esta Región si se observa la estructura de propiedad de las actividades silvícola y pesquera.

En segundo lugar, como ya ha sido insinuado, la modernización de los años setenta significó modernizar plantas, pero no líneas de producción ni menos, formas de organización industrial. Se puede—en la Región—tener la planta de cemento o de acero simple más "moderna", pero no se puede escapar al hecho de estar produciendo productos propios de la Primera o Segunda Revolución Industrial. La mayor parte de la industria regional corresponde a un patrón "fordista" que difícilmente puede contribuir a resolver la cuestión de la inequidad social a fines del Siglo XX. Así que en definitiva y como es por lo demás el caso de muchas regiones en decadencia en el mundo industrializado, se puede ser simultáneamente "una región rica, atrasada y socialmente inequitativa".

El escenario estratégico de la Región derivó de la constatación de la trayectoria anterior y del examen del margen de acción que el "entorno" nacional permite. Así se definió un escenario que la Región puede alcanzar si se lo propone colectivamente y que acá se describe sólo mediante la enunciación de sus doce características.

Tal escenario queda configurado por: i) un gobierno regional fuerte y eficiente; ii) organizaciones sociales verdaderamente regionales; iii) un abanico de instrumentos financieros ágiles; iv) agresividad regional en mercados internacionales de capital y tecnología; v) un medio ambiente controlado; vi) un poder político plenamente utilizado; vii) Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR) en operación; viii) exportaciones en proceso de diversificación; ix) una variada oferta energética; x) un espacio regional articulado; xi) una región con capacidad de analizarse a sí misma, generando información y conocimiento; xii) una región sin pobreza extrema.

## Capítulo 3

### Quién es quién en la Región

Este capítulo contiene el análisis socio-político regional, indispensable para evaluar el grado de apoyo social del proyecto político. Fundamentalmente se identificaron acá las dificultades actuales de la Región para abordar tal proyecto así como los potenciales sociales

regionales disponibles para la misma tarea. El capítulo concluye con un listado (no publicado) de alrededor de 250 individuos que ocupan posiciones de liderazgo en la Región; son, en definitiva la élite regional y los agentes del desarrollo de ella.<sup>167</sup>

Entre las "dificultades" regionales actuales se detectaron las siguientes: i) una región no-región con particularismos provinciales y locales; ii) el impacto del crecimiento económico en la "cultura regional"; iii) la percepción de la dominación de la provincia de Concepción; iv) el discurso regionalista versus la acción localista de parte de las élites "regionales"; v) la existencia de una sociedad desequilibrada o la inequidad como fuente de conflictos sociales; vi) los partidos políticos y el fortalecimiento difícil de la política regional; vii) los empresarios regionales y sus dificultades para pasar desde la resistencia local a la propuesta regional; viii) los gremios y sindicatos y su acción netamente nacional; ix) la juventud y su dilema entre la migración y la marginalidad y; x) la necesidad de fortalecer el gobierno regional.

Entre los potenciales regionales fueron detectados y analizados los siguientes: i) la combinación positiva entre provincias con tradición y provincias con "crecimiento"; ii) la masa crítica regional y las universidades de la Región; iii) la conciencia social existente; iv) la conciencia ambiental fuertemente manifestada en los últimos años; v) la conciencia regionalista que tiene su cuna nacional en Concepción; vi) los medios de comunicación social y su lucha "regionalista" y; vii) el clima social adecuado para impulsar el desarrollo y la modernización.

## Capítulo 4

### El cerebro regional: su estructura científica y tecnológica

Como se indicó, la capacidad endógena de producir progreso técnico resulta crucial si se desea estimular el crecimiento del estrato de la PYME, cuestión que a su vez se ligó al mejoramiento de la equidad social regional.

Este capítulo identifica primeramente el sistema regional de ciencia y tecnología, un campo en el cual la Región se encuentra relativamente favorecida, tanto por la extensión del sistema de educación superior, como por su reconocida calidad y como resultado, por la apropiación de recursos nacionales en C&T que la Región hace. El capítulo hace uso de un modelo de "sistema de desarrollo científico y tecnológico" para identificar empíricamente la "educación", la "utilización", la "incorporación" y la "intermediación" de conocimientos y recursos C&T y centra sus propuestas en el establecimiento de Circuitos Tecnológicos Regionales (<sup>168</sup>), utilizando al máximo la cooperación internacional y potenciando también al

<sup>167</sup> Esta experiencia inicial daría origen, posteriormente, al desarrollo del software ELITE en el ILPES, ahora usado para identificar a los agentes del desarrollo.

<sup>168</sup> Los Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR) articulan, dentro de una rama de actividad, a empresarios, universidades y/o centros de investigación y gobierno regional con el objeto de crear "complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad", en otras palabras, se orientan a crear ventajas comparativas dinámicas regionales por medio de un esfuerzo prolongado y persistente de innovación en el tiempo. En la Región del Bio Bio se dejó ad-portas de su funcionamiento, un CTR en el área metal-mecánica y otro en de la madera. Años después esta idea plasmará en los actuales PROFOS (Programa de Fomento Productivo) de CORFO.



máximo el papel del gobierno regional como promotor y como animador de acciones asociativas e innovativas.

## Capítulo 5

### El sistema nervioso regional: su poder político

Es escasa o nula la práctica (en Chile) de utilizar el poder político de una región como elemento estratégico. En el caso de la RBB se formula una importante propuesta para avanzar en este terreno.

Para comenzar, hay que recordar que esta Región es también la segunda región del país desde el punto de vista electoral, lo que por principio le otorga un potencial de poder político.

La plena utilización del poder político latente de la Región se puede lograr poniendo en práctica una táctica sostenida para "colocar" en cargos claves de la administración del Estado a funcionarios que, aparte de sus méritos profesionales, sean portadores de un sentido de pertenencia regional, de manera tal que, dentro de los límites de la eficiencia en el manejo de la cosa pública, hagan un lobby permanente a favor de la Región.

Pero sin duda que la manera más eficaz de poner en práctica el latente poder político de la Región es estableciendo el así llamado Bloque Parlamentario Regional, es decir la configuración de una manera de trabajo de los Diputados y Senadores representantes de la Región en función precisamente del proyecto político regional. Por cierto, hay que dejar de lado ingenuidades como el pensar que ello va a eliminar los conflictos inter-partidarios o doctrinarios; se trata de crear un espacio de consenso "por encima" de la lucha por el poder y a favor de la Región. Naturalmente que el funcionamiento del Bloque presupone dotarlo de un programa de trabajo que emana directamente del propio proyecto político en elaboración; parte de dicho programa consiste en que la Región aproveche integralmente los espacios de descentralización que el orden institucional vigente les asegura, pero que no son hoy aprovechados, como por ejemplo, la exigencia para poner en práctica los presupuestos regionales o la exigencia para que el COREDE sea el órgano con competencia exclusiva y excluyente sobre la asignación de la cuota regional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

## Capítulo 6

### La musculatura de la Región: el sistema productivo

Este capítulo es de corte relativamente tradicional y consiste en un estudio parcial de varios aspectos macro-económicos regionales. En rigor, y debido a las consabidas dificultades de información, el capítulo trata sólo un lado de la clásica ecuación fundamental de la macroeconomía, el lado de la oferta global, y no aborda lo que habría sido probablemente de mayor interés o novedad, el lado de la demanda global, es decir, el gasto del PIB.

Aún así el capítulo hace una interesante contribución al convalidar la hipótesis de trabajo en el sentido de que el crecimiento económico de la Región parece estar razonablemente asegurado en la medida en que la economía nacional muestre una expansión razonable (aquí la articulación está dada por el lado de la industria tradicional de la Región,

productora de transables y no transables vinculados a la inversión en capital fijo del país) y en la medida en que el tipo de cambio continúe mostrando un valor real elevado (aquí la articulación está dada obviamente a través del sector transable de la economía regional).

## Capítulo 7

### La sangre que corre por las venas: los recursos financieros

Este capítulo contiene un revelador estudio empírico acerca del sector financiero/bancario regional y aporta una serie de sugerencias concretas para establecer en la Región una ingeniería financiera moderna que oriente recursos al estrato de la PYME.

La Región en su conjunto—como era bien conocido y criticado—es una región netamente transferidora de recursos financieros al exterior, principalmente a la Región Metropolitana. El examen particularizado de las cifras permitió comprobar que, desde el punto de vista institucional, sólo la banca estatal actúa como mecanismo de transferencia, lo que, aparte de constituir una sorpresa, hace por otro lado más sencillo el problema, en particular si se tiene en cuenta el franco espíritu descentralizador que parece mostrar la administración actual del Banco del Estado. No del todo sorpresivo resultó también constatar que la banca estatal, que tiene la mayor cobertura geográfica, muestra prácticas bancarias burocráticas y carentes de toda agresividad comercial y poco funcionales para trabajar con un segmento empresarial con respecto al cual se supone que debe tener un trato preferencial: el estrato de la MIyPME..

Se proponen en el capítulo un conjunto de medidas de corto y largo plazo—todas perfectamente factibles—para que la banca estatal y el Gobierno Regional (a través de la recientemente creada Corporación para el Desarrollo y Fomento del Biobío) creen un nuevo sistema financiero, incluyendo sociedades de capital de riego, de avales compartidos, fondos de promoción productiva, sistemas de leasing y sociedades de gestión financiera.

## Capítulo 8

### El delicado tejido celular de la Región: los municipios

Resulta impensable que el objetivo de "construcción social y política" regional pudiese hacerse sin un papel activo de los municipios regionales. El ordenamiento institucional vigente en Chile creó una situación muy diferenciada—en materia de gobierno y administración interior—entre la región y el municipio, a lo menos desde el punto de vista de la descentralización. En tanto que el municipio quedó configurado como un ente territorialmente descentralizado (si bien su descentralización política propiamente tal es trunca), la región no posee ninguno de los atributos propios de la descentralización (no tiene personalidad jurídica ni autogenera su estructura política). El ordenamiento institucional tampoco arregla de manera satisfactoria las relaciones entre la región y sus municipios, que han quedado confinadas a la nominación del Alcalde por parte del COREDE (algo que cambiaría muy pronto) y a la articulación por la vía de los proyectos financiados por el FNDR.

El capítulo procede a discutir estos asuntos sugiriendo la necesidad de introducir en el gobierno regional una función específica de articulación (no tutela) regional/municipal y avala tal sugerencia mediante un estudio empírico de algunas cifras referentes a las finanzas municipales que muestran, primero, la falta de justicia territorial que impera en el país

(particularmente entre la Región Metropolitana y el resto) y la desastrosa evolución de los ingresos municipales de la Región, sin que los municipios más pequeños y pobres de ella dispongan de mecanismos de defensa, algo que deberá ser competencia de la propia Región.

## Capítulo 9

### El esqueleto que soporta al cuerpo: el sistema urbano y la infraestructura de transportes

La Región presenta un sistema urbano regional (SUR) que no escapa a la característica de primacía que caracteriza a todo el sistema urbano chileno. La primacía urbana de la capital regional (Gran Concepción) es significativa: 5,5 en relación a la segunda ciudad y 9,9 veces en relación a la tercera.

No obstante en los años más recientes el SUR muestra cambios significativos derivados del espectacular crecimiento de entidades urbanas pequeñas vinculadas principalmente a la fuerte expansión del sector forestal.

La Región muestra un patrón claro de sub-especialización territorial con una preocupante debilidad de los "lazos regionales" que atenta en contra del objetivo de la "construcción regional". Sin embargo, desde el punto de vista del equipamiento territorial, el principal problema regional—que además llega a asumir una importancia nacional—radica en el déficit de infraestructura de transporte, terrestre, marítimo y aéreo. Este verdadero estrangulamiento significa ya un cuello de botella para las exportaciones forestales (déficit de carreteras y capacidad portuaria), para las actividades pesqueras por la competencia en el uso de facilidades portuarias, para las nuevas exportaciones agro-industriales que utilizan la vía aérea (berries, espárragos, etc.) y para la propia integración intra-regional.

Hay aquí un campo fértil para explorar nuevas formas de asociación entre capitales públicos y privados, puesto que es claro que el Fisco por sí solo no podrá resolver el problema y es igualmente claro que los negocios privados pueden verse seriamente afectados en el corto plazo.

## Capítulo 10

### Huachipato y Quinchamalí S.A.: empresas grandes y pequeñas, pero, ... todas modernas

Este es un capítulo central en toda la propuesta<sup>169</sup> ya que apunta directamente al tema de la modernización en un sentido "completo" y no "trunco". El capítulo comienza por destacar las tendencias actuales de la industrialización (importancia de las MIPyMES) para enseguida explorar los "caminos de la modernización regional". Se examina también el impacto de la inversión en el empleo regional, la evolución de la MIPyME en la región y el papel que puede jugar la agroindustria como elemento modernizador del sector agropecuario.

Un punto central del capítulo se dedica al análisis de la articulación entre grandes y pequeñas empresas, una cuestión que ya había sido destacada en este documento como una

<sup>169</sup> El título recoge el nombre de la gran usina siderúrgica regional, símbolo de su industrialización contemporánea (Huachipato) y el nombre genérico de la loza negra de greda artesanal, típica de la región, y producida en el pequeño pueblo de Quinchamalí.

sub-estrategia. Aquí resulta importante la verificación del surgimiento de una "nueva heterogeneidad" del sistema productivo regional, basada en las cadenas productivas asociadas a los dinámicos y oligopólicos sectores exportadores de punta.

Dos cuestiones más son examinadas en el contexto de este capítulo. Por una lado, la transnacionalización creciente de la gran industria regional, algo que puede resultar conflictivo con los intereses generales de la Región y que representa el peligro potencial de dejar "fuera del control estratégico" a un vital segmento de la actividad regional; por otro, se discute acá la cuestión de la formación y reciclaje permanente de los recursos humanos como condición de la modernización.<sup>170</sup>

## Capítulo 11

### El territorio y los recursos naturales: un préstamo de nuestros descendientes

Como se señaló en su oportunidad, la Región presenta un muy serio problema en relación a la conservación de sus recursos y al medio ambiente. Esto tiene que ver, como se dijo, con la ideología del proyecto político regional y en último término, con la ética del desarrollo. Es también un problema bien socializado en la población regional y que recibe una atención académica particular a través del proyecto EULA (Europa/Latinoamérica) suscrito entre la Universidad de Concepción y un consorcio de universidades italianas y dotado de generosos recursos. De manera que en este caso la propuesta estratégica simplemente tenía que hacerse cargo de los avances en este campo, procurando introducir algunas consideraciones novedosas en la materia. En particular y de acuerdo a las tendencias más actualizadas en esta materia se busca presentar un cuadro que integre el capital natural de la Región con otras formas de capital (financiero, humano, tecnológico, etc.) de forma de proponer acciones de carácter sistémico, más que puntuales.

## Capítulo 12

### Aún el mejor producto necesita... ;marketing!

Este capítulo busca introducir en Chile una modalidad estratégica que no constituye novedad en Europa, por ejemplo. Así como desde el punto de vista político se ha acuñado la expresión dirigida a considerar a las regiones como cuasi-Estados, para denotar el grado máximo de descentralización política compatible con un régimen político unitario, acá se propone considerar a las regiones como cuasi-empresas, y desarrollar en consecuencia una modalidad de gestión del desarrollo regional con muchos puntos de contacto con la gestión empresarial. Siendo ello así, las regiones deben desarrollar agresivas estrategias económicas que les permitan identificar el siguiente conjunto de variables: i) la variable o par mercado/producto; ii) la variable o par rentabilidad/financiamiento; iii) la variable o par empleo/recursos humanos; iv) la variable o par imagen corporativa/promoción. Este último

---

<sup>170</sup> Con todo, el capítulo muestra también las dificultades que supone "armar" un equipo de trabajo homogéneo y los inevitables vacíos que se producen en la práctica cuando, por contingencias, no es posible contar con los especialistas inicialmente consultados. Del mismo modo, el capítulo revela la increíble falta de información estadística sobre muchos aspectos regionales, por ejemplo y en este caso, la ausencia de cualquier diagnóstico sobre la PYME regional.

punto fue colocado con gran fuerza en la propuesta del Bío-Bío. La Región debe hacer "un marketing de sí misma", utilizando todos los medios comunicacionales modernos y naturalmente, planteándose esta actividad como una actividad típicamente compartida entre el sector público y el privado.

En forma concreta la propuesta sugiere que la Región "convenga" con PROCHILE, el ente estatal de promoción de exportaciones, el establecimiento de un Escritorio del Bío-Bío en las Oficinas de PROCHILE en el exterior y la realización de un Conferencia Anual del Bío-Bío, concebida como una reunión de negocios y de inversión, en la Región, invitando a ella a potenciales inversionistas extranjeros.

## Capítulo 13

### Una región para el Siglo XXI: una construcción colectiva

El último capítulo de la propuesta estratégica y proyecto político regional asume un carácter más doctrinario y en cierto sentido, más fundamental.

El capítulo comienza por hacer un alegato en el sentido que la "modernización" del país supone la modernización de sus regiones, con toda seguridad a un ritmo y con modalidades diferentes y destaca la posición de privilegio del Bío-Bío. En seguida el capítulo discute una cuestión vital para el Gobierno de Transición, esto es, que la democratización de la sociedad pasa por la descentralización y como ésta será necesariamente gradual y selectiva, de nuevo la RBB se encuentra en una posición muy favorable.

Los disensos y su racional administración forman parte de todo concepto moderno de democracia. Ninguna región es a priori un espacio de consenso; más bien por el contrario, el espacio proxémico, propio de la escala regional, tiende a agregar un ingrediente "personal" a los disensos y esto debe tenerse presente en cualquiera propuesta realista de desarrollo regional. Pero lo importante reside precisamente en el reconocimiento de este hecho y en consecuencia, en su manejo racional y no emocional. De hecho en esta Región los disensos son bien perceptibles aunque no de una magnitud tal como para hacer peligrar el "proyecto de región". La cuestión es asumirlos como un activo propio de la democracia y propio también de una heterogeneidad positiva.

La cuestión de la "cultura regional" es otro de los temas discutidos en este capítulo, en los términos en que ya fue comentado en páginas anteriores. Por último, el capítulo ofrece un fuerte argumento ético para el desarrollo regional al colocar la equidad social como la base ética del desarrollo regional, destacando la idea de que la "región", como cualquier construcción social, debe estar al servicio de la persona humana, objeto, pero sobre todo, sujeto del desarrollo.



## ANEXO C

### CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LAS REGIONES

El desarrollo de la Ciencia y Tecnología en Chile fue tributario del creciente centralismo que ha caracterizado la evolución del país. Si bien el proceso dista mucho de revertirse, es evidente que en los últimos años se ha impulsado importantes iniciativas de desarrollo de infraestructura y concretado inversiones de gran magnitud, vinculada a la creación de nuevas instituciones –consorcios, centros, institutos, etc. y a esfuerzos interinstitucionales y público–privados.

En consecuencia, una primera conclusión de esto es que en las regiones se ha ido construyendo un complejo sistema institucional que tiene varios componentes, relativamente similares a los existentes a nivel nacional:

- Instituciones que diseñan políticas: Gobiernos Regionales, CORECYT y Direcciones Regionales de CORFO
- 18 universidades públicas regionales que definen sus políticas institucionales propias y realizan investigación con recursos propios y de otras fuentes, principalmente estatales.
- Algunas universidades privadas
- Servicios públicos, programas e instrumentos públicos que financian trabajos de ciencia, tecnología e innovación. En su gran mayoría ellos se vinculan a los Ministerios de Educación, Economía–CORFO, Agricultura, Minería, SEGPRES–CONAMA entre otros.
- Empresas estatales que demandan estudios de C&T como CODELCO y ENAMI.
- Organismos de carácter interinstitucional que convoca a servicios nacionales, Gobiernos Regionales, Universidades, Corporaciones y Fundaciones Privadas, gremios y empresas privadas. Aquí destacan los diversos Centros y Consorcios Tecnológicos constituidos para desarrollar temas con mayores grados de especialización.
- Empresas privadas que empiezan a financiar acciones de C&T.

Es decir, prácticamente todas las regiones cuentan con un abanico de instituciones públicas, académicas y privadas productivas que, con mayores y menores grados, cumplen varias de las funciones propias de un sistema de C&T. Sin embargo, esta supuesta riqueza contiene varios problemas:

Uno, las regiones reproducen, con mayor o menor agudeza los problemas que muestra el sistema a nivel nacional o central y que se resumen en los objetivos impuestos al Consejo de la Innovación, ya citado.

- Falta de estrategias o políticas de corto, mediano y largo plazo
- Debilidad en la arquitectura institucional, tanto en labores de dirección como de coordinación

- Necesidad de revisar criterios de asignación, priorización, ejecución y evaluación de los recursos que el Estado entrega.

Lo concreto es que lo que hasta hace poco se llamaría Comunidad C&T Regional, es básicamente la agregación o sumatoria de investigadores aislados, institutos o centros de universidades, unidades o departamentos de algunos servicios públicos o empresas privadas. Fuera de compartir cercanías físicas—como unidades al interior de cada universidad—o la participación en ciertos eventos o iniciativas esporádicas, históricamente no han actuado como una efectiva comunidad de instituciones e investigadores. Esto no desconoce que en años recientes se estén generando proyectos colectivos—como los Centros de Investigación y Consorcios Tecnológicos en varias regiones—que congregan a equipos de dos o más universidades, de servicios públicos y empresas privadas. Pero, en lo principal, esto constituye un proceso aún en desarrollo más que un fenómeno completamente afianzado. Sin embargo, al menos indica que se ha identificado un camino de futuro y que hay condiciones y potencialidades para avances mayores.

Dos, ante la ausencia en cada región de una institución articuladora como lo debe ser CONICYT a nivel nacional, SUBDERE, a través de su Programa Universidades y Gobiernos Regionales, impulsó la creación de los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECYT). Estos, considerados una muy buena idea y justificables desde todo punto de vista han tenido resultados heterogéneos; algunos han funcionado regularmente, otros de manera ocasional y varios fenecieron. Al menos, los antecedentes revisados sugieren que en unos casos la iniciativa dio cuenta de una cristalización natural y obvia, en otros más pareció una maduración forzada, que se explica menos por la conversación preexistente de la comunidad científica local que por el impulso dado por SUBDERE y el entusiasmo de los propios Intendentes.

La situación nacional, de inexistencia de una institucionalidad única y orientadora en la materia, conclusión de la primera parte de este estudio, explicaría las dificultades y, en consecuencia, la falta de interés en buscarles solución en cada región. Además, es entendible que las autoridades —como el GORE, Intendente y SEREMI— probablemente vean de mayor utilidad concentrarse en temas o ámbitos donde pueden ejercer autoridad sobre los recursos a comprometer que en intentar direccionar y coordinar iniciativas y esfuerzos cuyos esquemas históricos muestran una gran inercia.

Tres, en cada contexto regional la comunidad científica y tecnológica, como también los agentes sociales, culturales y productivos se enfrenta a una multiplicidad de programas y ventanillas de apoyo a la investigación. Estos programas o instrumentos dependen o se vinculan con numerosos organismos centrales, operando cada uno con grados variables de autonomía. Así, aquí también es aplicable el juicio planteado sobre la situación nacional: “Una dispersión tan extrema conlleva la imposibilidad de una acción pública coherente, eficiente y eficaz”, como lo reconoce, página 71, el Informe Final del Consejo de la Innovación.

Asimismo, el contexto regional da cuenta de una fuerte heterogeneidad entre los agentes sociales, culturales y productivos, lo que complejiza el trabajo de C&T. Para ejemplificar, en el caso de estos últimos, en cada región se observa la coexistencia de dos mundos: sectores integrados y marginados de los circuitos económicos modernos. Sin embargo, por la falta de articulación de las iniciativas públicas, esto se traduce en la



dificultad de equilibrar los esfuerzos en desarrollo de ciencia aplicada a procesos productivos de relevancia local y la generación de respuestas tecnológicas, temas de interés de empresas modernas medianas y grandes, con el trabajo de difusión y transferencia a los agentes económicos más atrasados –PyME, economía campesina, talleres urbanos, etc–.

En este propósito son auspiciosos los avances de diálogo y colaboración que han surgido en prácticamente todas las regiones entre investigadores, agentes públicos y empresarios. Sin embargo, es importante que en la participación de estos últimos, también se considere a las PyME, particularmente las empresas de tamaño mediano, que tienen mayores posibilidades que las chicas de insertarse en nuevos circuitos. La marginación de ellas podría significar que todo el esfuerzo que se pretende hacer culmine en la gestación de algunos polos o núcleos actuando más en la lógica de enclaves productivos, tecnológicos y humanos que como efectivos agentes de crecimiento económico, de inclusión social y diseminación territorial de los beneficios del desarrollo.

Finalmente, con la excepción de algunas universidades de gran trayectoria—como las de Concepción, Austral de Valdivia, Católica de Valparaíso y unas pocas más—y de algunas iniciativas privadas, como el Centro de Estudios de Valdivia y el Instituto Técnico del Salmón, en general las unidades o centros de investigación muestran severos déficit de infraestructura, equipamiento, cantidad y calidad de sus recursos humanos y posibilidades de perfeccionamiento y de integrarse efectivamente a redes nacionales e internacionales. Esto explica que las principales instituciones generadoras de Ciencia y Tecnología y cerca del 70% de los investigadores se localicen en Santiago.

En los últimos 15 años ha habido un sustancial incremento de los recursos para financiar proyectos, incrementar la infraestructura y el equipamiento destinado a la C&T, como también los programas de magísteres y doctorados y becas para acceder a ellos. También debe reconocerse que han aumentado las fuentes de financiamiento, pues al Estado Central y sus ministerios y servicios se agregó los Gobiernos Regionales, empresas locales y, durante varios años, la Cooperación Internacional. Sin embargo, cuando se analiza las condiciones en que se desenvuelve cada unidad, centro e incluso muchas universidades, no puede menos que concluirse que el 0.7% del PIB destinado a este tema debe incrementarse sustantiva y rápidamente.



## ANEXO D

### DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL HUMANO EN LAS REGIONES

En la búsqueda de desagregar territorialmente la información relativa al capital humano, recientemente se realizó el estudio “Distribución del Capital Humano en Chile”,<sup>171</sup> el que se fijó como objetivo describir la dinámica de acumulación del capital humano desde una perspectiva regional y sectorial.

Nuevamente, y sin entrar a analizar en mayor detalle los resultados del estudio anterior, nos encontramos con una metodología que se ve limitada a la hora de caracterizar la distribución del capital humano en el territorio. Ello, dado que ésta no realiza distinciones relevantes como por ejemplo, las zonas urbanas de las rurales dentro de una misma región, o el hecho que dentro de una misma región existen comunas con realidades muy dispares desde el punto de vista socioeconómico.

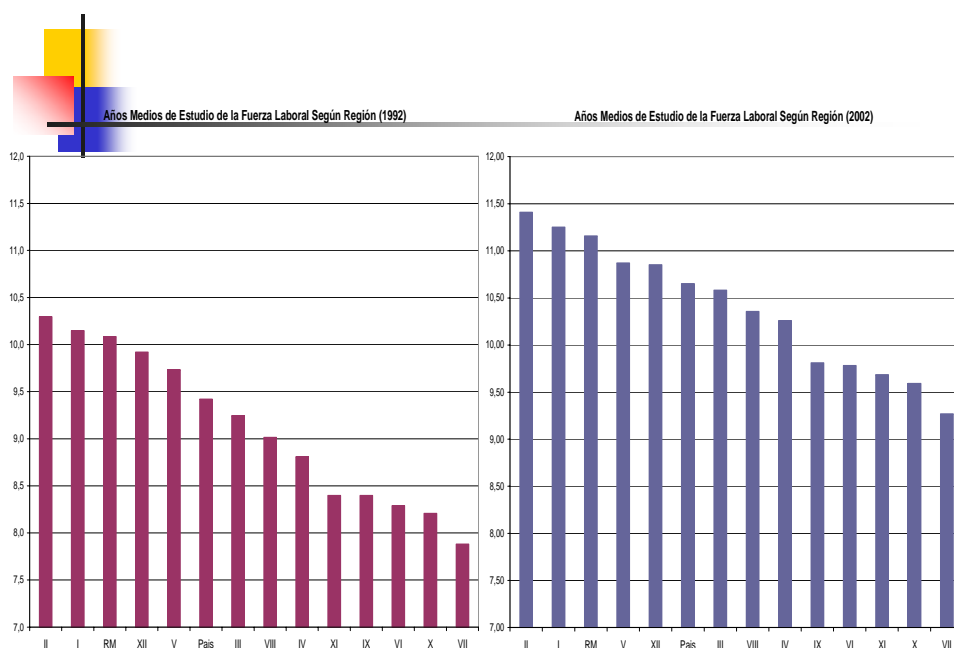
El presente estudio busca desarrollar un perfil del capital humano en el territorio de Chile, que permita caracterizar con mayor detalle aquellas partes del territorio que requieren modificar las características de su capital humano, en la perspectiva de generar un mayor crecimiento y desarrollo socioeconómico”.

La gráfica siguiente muestra el stock comparativo de Capital Humano según regiones para los años censales 1992 y 2002. Todas estas gráficas se han tomado del informe de consultoría Perfil del Capital Humano en el Territorio, elaborado por la Consultora AM&P LTDA., Auditores Consultores Ltda., para el MIDEPLAN (2004).

---

<sup>171</sup> *Distribución del Capital Humano en Chile. Informe Final.* Centro de Estudios del Desarrollo. (CED). (Friedmann, Cerón y González). Mayo de 2004.

## Stock de Capital Humano



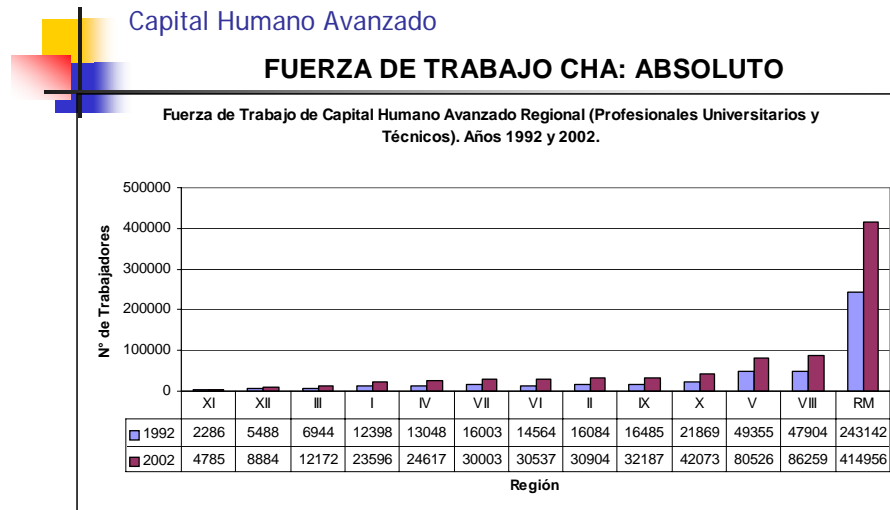
## Stock de Capital Humano

### SÍNTESIS: STOCK DE CAPITAL HUMANO

- Entre 1992 y 2002, los Años Medios de Estudio de la Fuerza Laboral a nivel de País aumentaron de 9.4 años a 10.6 años.
- Este aumento en los AME se dio en todas y cada una de las regiones de Chile.
- Disminuyó ligeramente la brecha del conjunto del País: a modo de ejemplo, la diferencia entre la Región de mayor AME y la de menor AME fue de 2.4 años en 1992, y de 2.1 años en 2002, (en ambos casos la II y la VII respectivamente).
- FUENTE: **Perfil del Capital Humano en el Territorio**, AM&P LTDA, 2004

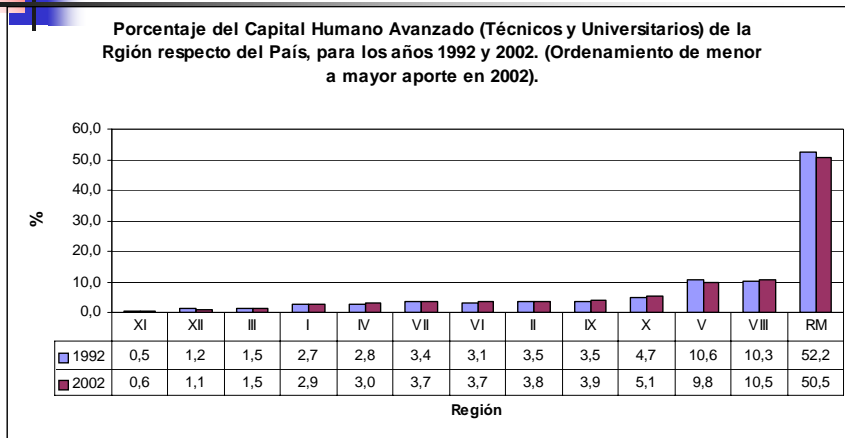
El Capital Humano Avanzado se muestra en las siguientes gráficas, una información ciertamente más relevante que el concepto simple de CH.

Se ha definido el capital humano avanzado como el formado por aquellas personas que tienen estudios superiores y forman parte de la fuerza laboral. Preguntas relevantes serán entonces: a) ¿cómo ha variado el stock de capital humano avanzado (CHA)?; b) cómo varía la estructura de la distribución del capital humano avanzado entre las regiones en el período en estudio?



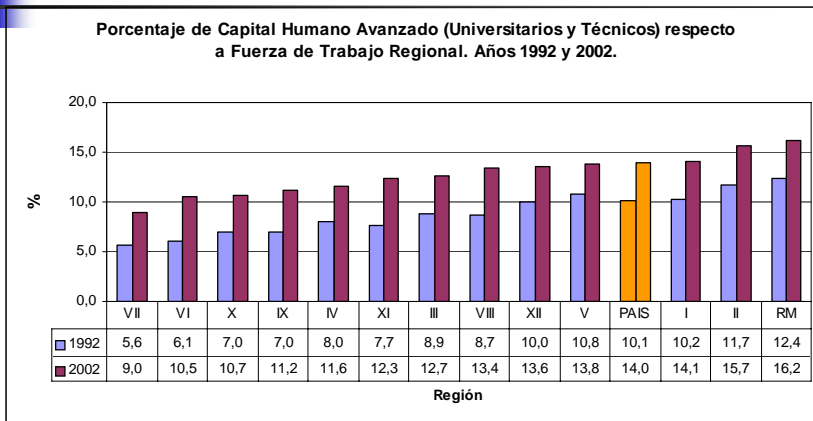
Capital Humano Avanzado

**FUERZA DE TRABAJO CHA: PORCENTAJE PAIS**



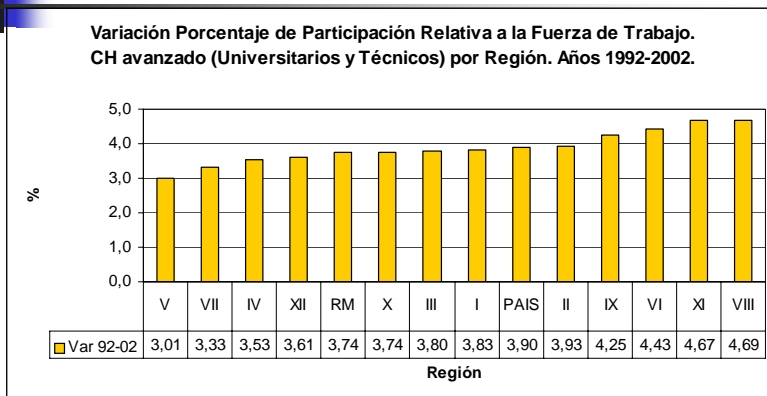
Capital Humano Avanzado

**FUERZA DE TRABAJO CHA: PORCENTAJE FT REGION**



## Capital Humano Avanzado

### FUERZA DE TRABAJO CHA: VARIACIÓN PORCENTUAL A LA FT



## Capital Humano Avanzado

### SÍNTESIS REGIONAL

- El Stock de Capital Humano Avanzado relativo a la Fuerza Laboral ha aumentado en el período analizado tanto en el país (4%), como en cada una de las regiones, las que crecieron en un rango que va del 3% (V Región) al 4,7% (VIII Región).
- Por lo que el ritmo de crecimiento del CH Avanzado ha sido mayor que el de la Fuerza de Trabajo en cada una de las regiones. Mayor crecimiento absoluto Región VI (109%), menor crecimiento Región XII (62 %).
- Lo anterior es igualmente válido para los grupos de personas con estudios universitarios o estudios técnicos.
- Se mantiene desde 1992 a 2002, una fuerte concentración del Stock de Capital Humano avanzado en la Región Metropolitana, siendo las variaciones en la importancia relativa respecto del país, mínimas en el período estudiado.



## Capital Humano Avanzado

### SÍNTESIS REGIONAL

---

- Fuera de la RM las regiones que concentran mayor CH Avanzado absoluto son la VII y la V Región, coincidente con las zonas industriales y de mayor población del país.
- En términos relativos o de estructura, la RM, la II y la I son las que tienen mayor CH Avanzado respecto de su Fuerza de Trabajo.
- Con relación a la interacción entre el Capital Humano de Universitarios respecto a los Técnicos, se observa que el Stock Acumulado de los últimos es siempre inferior al del primer grupo; aunque se aprecia una clara tendencia de acercamiento en el país y en cada una de las regiones que hacen que dicha relación pase de 3 a 2.1 en el promedio entre 1992 y 2002.



## ANEXO E

### ¿QUÉ FUTURO NOS ESPERA?

#### EL NUEVO GOBIERNO (2006–2010) Y SU APUESTA DESCENTRALIZADORA

Como muchos especialistas en diferentes campos, quien escribe fue requerido durante la campaña presidencial de la actual Presidenta, para hacer llegar sugerencias sobre su especialidad a fin de ayudar a configurar el programa de gobierno. En el entendido que las proposiciones enviadas mantienen intacta su validez, en parte quizás por no haber sido tomadas en cuenta, son reproducidas acá.

#### **BREVES SUGERENCIAS PARA UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL EN CHILE**

1.– Se da por descontada la necesidad de avanzar en el plano político/institucional mediante la elección popular de los Consejeros Regionales a lo menos, y de un Presidente Regional jurídicamente diferente del Intendente que seguirá a cargo de la representación del Estado y del Presidente de la República en la región; en una primera instancia este Presidente podría ser elegido por los Consejeros o designado por el Presidente de la República de entre una terna propuesta por el Consejo.

2.– Parece indispensable elevar el nivel profesional (en términos de conocimiento contemporáneo sobre los procesos de crecimiento económico y desarrollo societal) de la tecno–burocracia pública regional. Para ello el Estado debe convenir una asociación de largo plazo con la AUR (Asociación de Universidades Regionales) para establecer un programa de postgrado (diplomado y maestría) en estas materias. Esto es una deuda pendiente por parte del Estado que data desde la década de los sesenta. Hay que recordar el exitoso programa ODEPLAN/UCATÓLICA para preparar especialistas en proyectos, a modo de ejemplo.

3.– La “cuestión regional” sigue, después de cuarenta años, siendo un tema de las élites y no de la ciudadanía. Hay que transformar el tema en un tema ciudadano y ello requiere de una sistemática campaña de divulgación y de fundamentación de las ventajas de la descentralización.

4.– Casi no se ha avanzado, y ello está relacionado con el punto anterior, en la cultura regional como base de un sentimiento de fuerte identidad regional; a lo sumo, la reiteración de un discurso ha provocado una cierta autoreferencia numérica de la gente a su región (“soy de la quinta”), algo que suscitara la admiración de Pierre Bourdieu, si estuviese vivo, porque sería difícil encontrar una prueba más convincente de la validez de su teoría acerca del poder y capital simbólico, pero que se transforma, en el caso comentado, en una deformación grotesca de la construcción del ser. El ser humano es el único ser al cual se le va el ser en la construcción de su ser dijo Heidegger. No podría afirmarse que hay una ausencia completa de culturas locales, puesto que existen a nivel de provincias y/o de localidades, de manera que se dispone de una materia prima que requiere de difusión, socialización y de sincretismo regional.

5.– Hay que colocar el tema territorial en su intersección con el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso interpersonal y con la equidad, porque éste sí es un tema que preocupa a la sociedad. Para ello son más importantes los argumentos que muestran la validez de la intersección que las cifras empíricas y los sofisticados análisis de convergencia.

6.– Hay que colocar el tema territorial en la intersección con el tema del comercio internacional, la globalización y los TLC, haciendo ver las oportunidades de beneficios regionales, que por lo demás, ya comienzan a ser evidentes.

7.– El Estado debe ser mucho más potente en estimular la investigación científica pertinente a cada región o grupo de regiones, premiando decididamente la asociatividad entre los sistemas de I&D y productivo.

8.– La posibilidad de asociación entre los gobiernos regionales y el sector privado para promoción del desarrollo regional no debe quedar limitada a actividades sin fines de lucro. Necesidad de sociedades mixtas para hacer negocios, como desarrollo de infraestructura, o desarrollo urbano, o desarrollo turístico.

9.– La cuestión territorial es por definición transversal; se requiere de una suerte de Ministro Encargado del Desarrollo Territorial que se ubique como asesor presidencial por sobre el MIDEPLAN y la SUBDERE y hay que elevar el nivel profesional de ambas entidades.

10.– Hay que diseñar una política territorial que devuelva al Estado su competencia irrenunciable de hacer conducción territorial.

Ahora hay que agregar que hasta el momento de escribir estas líneas (mediados del 2006), se ha escuchado en Chile con profusión la expresión “gobierno ciudadano”, tanto por parte de personeros del propio gobierno que apuntan con ello a la instalación de un gobierno “cercano a la gente”, o sea, muy sintonizado con lo que la población anota como preocupaciones principales, como por parte de la oposición, que pregunta: ¿qué es esto?, ¿acaso un gobierno al margen del Parlamento y al margen de los partidos políticos?

En cualquier caso la expresión “gobierno ciudadano” evoca, qué duda cabe, un modo de hacer gobierno más descentralizado, la forma más obvia de estar “cerca de la gente” y, por cierto entonces, un gobierno más territorialmente descentralizado.

Pero hay algo de “wishful thinking” en esto ya que la actual Presidenta no fue particularmente explícita con respecto a la dupla descentralización/desarrollo regional durante la campaña presidencial ni tampoco durante los primeros meses de su gobierno; este tema no formó parte de las primeras cien medidas de gobierno tomadas al cabo de los primeros noventa días de ejercicio, excepción hecha del lanzamiento de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, algo no menor.

Sin embargo, el Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (CONAREDE), una asociación de la sociedad civil que agrupa a personas de relevancia en el tema, ha publicado un documento del cual se extraen los párrafos siguientes, los que reflejan un inculdicable optimismo que parece buscar y quizás haber encontrado respaldo en acciones concretas. Quien escribe coincide en gran medida con la posición de esta entidad y por tanto hace suyo el texto siguiente.

El programa de Gobierno de la Presidenta de la República comprometido por la Presidenta Michelle Bachelet con la ciudadanía y el futuro de Chile, expresa claramente una voluntad de iniciar un nuevo estilo de hacer política y una nueva etapa en la política de desarrollo del país, para lo cual compromete la creación de “Agencias Regionales de Desarrollo”, con carácter prioritario, dentro del plazo de los primeros 100 días de Gobierno.

Tanto durante como después de la campaña, Michelle Bachelet ha puesto explícitamente de manifiesto su voluntad de instaurar un nuevo estilo de hacer política. Se han resaltado las citas provenientes tanto de la propia candidata como de su programa de gobierno.

“un gobierno más cercano a la gente”, “...con sello ciudadano”, “disminuir las brechas sociales y territoriales”, “más poder y oportunidades para las regiones”, para lo cual ha designado a un nuevo equipo de colaboradores, con nuevas ideas e impulsos.

La voluntad explícita de iniciar una nueva etapa de la política de desarrollo del país, con nuevos impulsos, de no hacer más de lo mismo, se expresa, entre otros, en los siguientes componentes del programa de Michelle Bachelet:

“Chile ha retomado con fuerza la senda del crecimiento, sustentándose en una fuerte base institucional, política y económica...Tenemos hoy la oportunidad histórica de convertir lo que podría ser un impulso transitorio en un factor de desarrollo duradero. Chile debe innovar en torno a sus ventajas comparativas invirtiendo en ciencia, tecnología aplicada y formación de recursos humanos.”

A su vez, el propósito de crecer más y mejor y de reducir las disparidades y de fortalecer la capacidad de emprendimiento, gestión y productividad, particularmente de las PYMES, y de hacerlo en un mejor balance territorial del desarrollo y en el entorno concreto de las empresas, reiteradamente se pone de relieve en el programa:

“Chile deberá potenciar fuertemente sus pequeñas y medianas empresas y también nuevas empresas. De allí emergen emprendedores, que con sus nuevas ideas y productos aumentan la competitividad. La política hacia las Pymes no será asistencial, sino una política de desarrollo.”

También se hace explícita la intención de profundizar el proceso de descentralización y de fortalecer las capacidades de gestión autónoma de las comunidades locales y regionales:

“El desafío hoy es que las regiones y comunas y su gente dispongan de las capacidades y las herramientas para gestionar su destino. Ese es el desafío que asumiré en el próximo gobierno de la concertación”.

El compromiso de Michelle Bachelet con un desarrollo armónico de Chile, con una significativa reducción de las desigualdades sociales y territoriales, también se puso de manifiesto en el compromiso solemne que suscribió el 24 de Mayo 2005 con el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE. Este compromiso comprende un conjunto coherente de 10 Reformas Estratégicas de Regionalización, en el plano político, económico, administrativo y de mayor participación

ciudadana, y las correspondientes 30 medidas para su puesta en práctica ([www.conarede.cl](http://www.conarede.cl)).<sup>172</sup>

Como principal medida para mejorar la institucionalidad para el desarrollo territorialmente equilibrado, el programa de gobierno de Michelle Bachelet compromete, específicamente.

“...mejoraremos la coordinación de las instituciones de fomento en las regiones y los fondos del FND. Para ello se crearán las Agencias Regionales de Desarrollo en todas las regiones del país. Una prioridad de estas agencias será coordinar los diversos programas de apoyo a las PYMES en el nivel regional mejorando al acceso para los usuarios y mejorando la efectividad de los programas.”

Es decir, establece claramente la necesidad de crear, en cada región, una oferta estatal mejor organizada y coordinada, un mejor entorno para el tejido empresarial, pertinente a las necesidades de cada sistema productivo local y regional

En el Plan de las 36 medidas prioritarias comprometidas para los primeros 100 días de Gobierno, a su vez se establece:

“Crearemos nuevas Agencias de Desarrollo Regional por Región y Provincia”

Por su parte, a lo menos cuatro de las 10 Reformas Estratégicas de Regionalización suscritas por Michelle Bachelet con el CONAREDE<sup>173</sup> se relacionan directamente con el sentido y organización que debe caracterizar a las Agencias, como son:

- Incentivos a la Inversión Regional
- Reconocimiento a la Diversidad de los Territorios, como principal riqueza y potencial para el desarrollo de Chile y su competitividad global
- Flexibilización de la Institucionalidad Pública, con introducción de criterios de diferenciación territorial en sus políticas e instrumentos.
- Creación de Servicios Públicos y Fondos de dependencia Regional, traspasando a los Gobiernos Regionales la capacidad de articular territorialmente sus principales recursos y decisiones.

Por lo tanto, estas reformas comprometidas establecen un marco estratégico coherente para la creación de un instrumento nuevo, con la misión y nombre de Agencias Regionales de Desarrollo, la que, consecuentemente, deben ser capaces de adecuarse en forma diferenciada a las variadas realidades y a la rica diversidad característica de los territorios regionales, de articular los diferentes instrumentos públicos de aplicación local, y de cumplir con el principio de dependencia regional, ciertamente dentro del marco de políticas generales establecido en el nivel central.

El compromiso de la Presidenta Michelle Bachelet de crear Agencias Regionales de Desarrollo en cada región de Chile, abre una oportunidad inédita e histórica de instalar, en

<sup>172</sup> Dichas reformas también fueron suscritas por los otros tres candidatos presidenciales así como por el 90% de los Senadores y Diputados electos en regiones, hecho que crea condiciones propicias para construir una Agenda Concordada de Reformas de Regionalización entre el Gobierno, el Parlamento (Concertación y oposición).

<sup>173</sup> Ver [www.conarede.cl](http://www.conarede.cl)

estrecha interacción con los respectivos actores del desarrollo local y regional eficientes “Sistemas Regionales de Innovación para el Desarrollo”, adecuados a los retos de la actual etapa de desarrollo del país. En tal sentido, estas Agencias se entienden como instrumentos regionalmente diferenciados, descentralizados y articuladores de nivel meso–regional, que concebidos de este modo, permitirán, por primera vez:

- Instalar redes de inteligencia competitiva en cada región de Chile, vinculadas con las potencialidades singulares de su respectivo entorno.
- Institucionalizar el enfoque sistémico territorial como primer y principal marco de referencia para las iniciativas diferenciadas de innovación y desarrollo local y regional
- Lograr la necesaria articulación y el consecuente efecto sinérgico entre los diferentes instrumentos de planificación, fomento y desarrollo, en su mayoría dispersos, descoordinados y con frecuencia sobrepuestos entre sí.
- Fortalecer significativamente la asociatividad público–privada–académica
- Acoplar las pequeñas y medianas empresa con las líneas de desarrollo de mayor potencial de desarrollo de cada región.
- Construir políticas de desarrollo de largo plazo en los territorios

Todo ello permitirá abrir más y mejores oportunidades de desarrollo en cada región, aprovechar en plenitud todo su potencial endógeno, tanto natural y productivo como humano e institucional, a partir de los recursos disponibles, generar mejores niveles de empleo productivo de calidad y una mayor capacidad de atracción y retención de capital humano calificado, especialmente talentos jóvenes, así como de inversiones de origen externo; en definitiva, permitirá reducir significativamente las desigualdades sociales y territoriales y generar mejores condiciones de vida en las diferentes comunidades locales y regionales del país.

El 03/05/06 el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) aprobó la creación de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en todas las regiones, las que funcionarán como Comités de CORFO. De esta manera esta promesa programática se hizo realidad antes de cumplirse los cien días del nuevo gobierno. El gobierno apunta a que este proceso sea “gradual” a lo largo del país, con un accionar flexible de acuerdo a la realidad de cada región. Una mirada retrospectiva a la historia contemporánea de Chile en el campo de las acciones públicas da pie para dudar de la “gradualidad” y de la “flexibilidad”. Cada Agencia será liderada por un Consejo Estratégico Público–Privado compuesto por nueve personas (el Intendente, que lo preside, el SEREMI de Economía, un representante de CORFO y uno de SERCOTEC y cinco participantes adicionales, tres del sector privado y dos del público). Las principales tareas de las Agencias se darán en torno a tres ejes: las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, las Cadenas Productivas Regionales y Locales (clusters) y los Sistemas de Información sobre Oportunidades Productivas. En el Presupuesto de la Nación para el año 2007 se hace una asignación de US \$ 100 millones a las nuevas agencias.

Es también oportuno traer a colación un análisis FADO<sup>174</sup> (Fortalezas, Amenazas, Desafíos, Oportunidades) sobre el estado actual de la cuestión regional en Chile,<sup>175</sup> tanto en la versión de este autor como en la versión del informe de asesoría a la SUBDERE del SERVILAB.

### Elementos de la Matriz de Fortalezas, Amenazas, Debilidades, y Oportunidades de la Política Territorial Chilena

| ELEMENTOS<br>MATRIZ FADO | ANÁLISIS<br>BOISIER   | ANÁLISIS<br>SERVILAB <sup>176</sup>  |
|--------------------------|---|--|
| <b>FORTALEZAS</b>        | Institucionalidad “dura”<br>Discurso sostenido por cuarenta años<br>Percepción de cambios positivos<br>derivados de regionalización   | El estímulo de la competitividad empresarial<br>El logro de una mayor diversificación productiva<br>El incremento de los recursos de I+D<br>La mejor cualificación y capacitación de la mano de obra<br>La atención al medio natural (sostenibilidad medio<br>ambiental)<br>La reducción del impacto negativo de las migraciones<br>La necesidad de realizar importantes esfuerzos en la<br>institucionalidad regional |
| <b>AMENAZAS</b>          | Crecimiento del país basado en<br>ventajas<br>comparativas con rigidez territorial<br>Cultura centralista<br>Gestión territorial dependiente más de<br>personas<br>que de procesos<br>Temor acendrado al “federalismo”<br>Baja actualización de conocimientos<br>teóricos                                     | Desigualdades territoriales de renta muy elevadas<br>Estructuras productivas poco diversificadas<br>Estructuras tecnológicas escasas y deficientes<br>Aparición de procesos de <i>conmutación</i> poco valorados<br>Autoridades regionales con escasa autonomía y medios<br>humanos precarios  |
| <b>DEBILIDADES</b>       | Bajo nivel profesional de tecnocracia<br>Bajo nivel de innovación C & T en<br>territorios<br>Poco sentido de “pertenencia” regional<br>Baja cultura asociativa<br>Recursos financieros escasos y<br>centralizados<br>Rigidez administrativa<br>El desarrollo regional no es un tema<br>ciudadano              | Elevada concentración demográfica en R.M.<br>Desigual distribución del desempleo a lo largo de la<br>geografía chilena<br>Marco legal de la política regional excesivamente <i>nacional</i><br><i>y sectorial</i><br>Política regional muy desarticulada   |
| <b>OPORTUNIDADES</b>     | Vincular las desigualdades sociales al<br>territorio<br>Vincular las oportunidades de los TLC<br>al territorio<br>Consenso sobre “control” de la<br>metrópolis nacional<br>Paulatino surgimiento de “actores<br>regionales”<br>Aprovechar las fronteras para<br>desarrollo de operaciones<br>transfronterizas | El estímulo de la competitividad empresarial<br>El logro de una mayor diversificación productiva<br>El incremento de los recursos de I+D<br>La mejor cualificación y capacitación de la mano de obra<br>La atención al medio natural (sostenibilidad medio<br>ambiental)<br>La reducción del impacto negativo de las migraciones. La<br>necesidad de realizar cambios en la institucionalidad<br>regional              |

<sup>174</sup> Como se sabe, la denominación usual de esta matriz es FODA. Acá se denominará FADO como evocación de la música portuguesa.

<sup>175</sup> Esto es exactamente lo que se hizo en el trabajo de Consultoría efectuado para la SUBDERE por SERVILAB/UAH y quien escribe fue uno de los especialistas consultados y requeridos para entregar su propio análisis FADO, que es el que se reproduce acá.

<sup>176</sup> El análisis del equipo SERVILAB se ha tomado del informe R2-A del 28-2-06, pp.33-35. Agrupa los elementos de la matriz en debilidades y amenazas y en desafíos y ello explica la duplicación en las filas correspondientes a Fortalezas y Oportunidades.

## **ANEXO F**

# **LEY Nº19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL**

Texto actualizado

Diciembre 2004

### **PRESENTACION**

Con la publicación de la Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en marzo de 1993, se avanzaba en la profundización del sistema democrático, como respuesta a las demandas y expectativas de los territorios en función de un desarrollo acorde a la época.

Esta ley es la expresión auténtica de la institucionalización de la relación entre el mundo público y la sociedad civil, bajo la impronta de la participación ciudadana y social como garantes del desarrollo cultural, social y económico sostenido de los territorios. En este sentido, el impulso a los procesos de regionalización y descentralización constituye la columna vertebral de las políticas de desarrollo regional y local. Junto a lo señalado, la desconcentración de las funciones administrativas, estrechamente asociada a aquéllas, completan la estrategia de modernización de la institucionalidad pública que Chile requiere, proyectado al nuevo milenio.

A casi doce años de la publicación de la ley Nº 19.175, ha sido necesario incorporarle diversas modificaciones producto del ejercicio de las políticas mencionadas. El perfeccionamiento de los instrumentos de desarrollo económico, político, social y cultural ha sido la consecuencia natural de la vocación democrática de sus autoridades.

El texto actualizado de la Ley Nº 19.175 que ponemos a disposición, da cuenta de esas transformaciones indispensables para el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad democrática.

**TITULO PRIMERO**  
**DEL GOBIERNO DE LA REGIÓN**  
**CAPITULO I**  
**DEL INTENDENTE**

**Artículo 1º.**– El gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

El intendente será subrogado por el gobernador de la provincia asiento de la capital regional y, a falta de éste, por el funcionario de más alto grado del respectivo escalafón. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para designar un suplente, sin sujeción al requisito de tiempo establecido por el inciso tercero del artículo 4º de la Ley N°18.834.

**Artículo 2º.**– Corresponderá al intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región:

- a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior;
- b) Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;
- c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
- d) Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella;
- e) Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial;
- f) Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia;
- g) Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella;
- h) Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes;
- i) Representar extrajudicialmente al Estado en la región para la realización de los actos y la celebración de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia;



- j) Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región;
- k) Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales;
- l) Proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales. En la misma forma, podrá proponer al ministro respectivo o jefe superior del servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región.  
Asimismo, el ministro del ramo o el jefe superior del servicio correspondiente informará al intendente antes de proponer al Presidente de la República la remoción de dichos funcionarios;
- m) Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región;
- n) Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos;
- ñ) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
- o) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y
- p) Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región, ejerciendo al efecto las facultades que señalan los artículos 546, 548, 561 y 562 del Código Civil.

El intendente podrá delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.

## CAPITULO II DEL GOBERNADOR

**Artículo 3º.**– En cada provincia existirá una Gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Corresponderá al gobernador ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia.

La subrogación del gobernador se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley N°18.834, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para designar un

suplente, sin sujeción al requisito de tiempo establecido por el inciso tercero del artículo 4° de la Ley N°18.834.

**Artículo 4°.**– El gobernador ejercerá las atribuciones que menciona este artículo informando al intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas.

El gobernador tendrá todas las atribuciones que el intendente le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente:

- a) Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes;
- b) Aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería;
- c) Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes.

Estas autorizaciones deberán ser comunicadas a Carabineros de Chile;

- d) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
- e) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
- f) Disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros, en los casos que autorice la ley;
- g) Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes;
- h) Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda;
- i) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas, y
- j) Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen.

**Artículo 5°.**– Con autorización del intendente, el gobernador podrá designar delegados con atribuciones específicas para una o más localidades, cuando presenten condiciones de aislamiento o cuando circunstancias calificadas lo hagan necesario, pudiendo poner término a la delegación en cualquier momento.

El delegado deberá ser ciudadano con derecho a sufragio y reunir los demás requisitos generales exigidos para el ingreso en la Administración Pública. En el acto de la delegación, el gobernador determinará las facultades específicas que le delegue, el plazo de su desempeño y el ámbito territorial en que ejercerá competencia.

Si la designación como delegado recayere en algún funcionario público, éste ejercerá su cometido en comisión de servicio, sin limitación de tiempo; si se tratare de una persona ajena a la Administración del Estado, se desempeñará ad honorem. El delegado, cualquiera

que sea la calidad de su designación, quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que están afectos los funcionarios públicos, y no formará parte de la dotación de personal del gobierno regional respectivo.

Un extracto de la resolución mediante la cual se designe al delegado, se publicará en el Diario Oficial y en un diario de los de mayor circulación en la provincia.

### **CAPITULO III**

#### **DISPOSICIONES COMUNES A INTENDENTES Y GOBERNADORES**

**Artículo 6º.**– Para ser designado intendente o gobernador, se requerirá:

- a) Ser ciudadano con derecho a sufragio;
- b) Tener cumplidos 21 años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública;
- c) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos;
- d) No hallarse declarado en quiebra calificada como culpable o fraudulenta por sentencia ejecutoriada, y
- e) Residir en la región respectiva, a lo menos, en los últimos dos años anteriores a su designación.

**Artículo 7º.**– Los cargos de intendente, gobernador, concejal y consejero municipal, miembro del consejo económico y social provincial y consejero regional, serán incompatibles entre sí.

**Artículo 8º.**– Los intendentes y gobernadores cesarán en sus cargos por las siguientes causales:

- a) Pérdida de cualquiera de los requisitos habilitantes establecidos para su desempeño;
- b) Aceptación de un cargo incompatible;
- c) Inscripción como candidato a un cargo de elección popular;
- d) Aceptación de renuncia;
- e) Remoción dispuesta por el Presidente de la República, y
- f) Destitución por acuerdo del Senado, conforme a lo dispuesto en el artículo 49, N° 1), de la Constitución Política de la República.

**Artículo 9º.**– Los intendentes y gobernadores ejercerán sus funciones en la capital regional o provincial, según corresponda, sin perjuicio de que puedan ejercerlas, transitoriamente, en otras localidades de sus territorios jurisdiccionales.

**Artículo 10.**– Los intendentes y gobernadores podrán solicitar de los jefes de los organismos de la Administración del Estado sujetos a su fiscalización o supervigilancia, los informes, antecedentes o datos que requieran para dichos fines, debiendo éstos proporcionarlos oportunamente.

**Artículo 11.**– Los intendentes y gobernadores deberán poner en conocimiento de la Contraloría General de la República y del tribunal competente, aquellos hechos que, con fundamento plausible, puedan originar responsabilidad administrativa, civil o penal en contra de algún funcionario de las instituciones sujetas a su fiscalización o supervigilancia.

**Artículo 12.**– El Servicio de Gobierno Interior apoyará el ejercicio de las funciones y atribuciones que el presente Título confiere a intendentes y gobernadores.

## **TITULO SEGUNDO**

### **DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA REGIÓN**

#### **CAPITULO I**

#### **NATURALEZA Y OBJETIVOS DEL GOBIERNO REGIONAL**

**Artículo 13.**– La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.

Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere.

**Artículo 14.**– En la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural.

A su vez, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, *así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la ley N° 18.575.*<sup>177</sup>

**Artículo 15.**– Los gobiernos regionales tendrán su sede en la ciudad capital de la respectiva región, sin perjuicio de que puedan ejercer sus funciones transitoriamente en otras localidades de la región.

---

<sup>177</sup> Modificada por Ley 19.653, Art. 3° N° 1, D.O. 14.12.1999

## CAPITULO II

### FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL

**Artículo 16.**– Serán funciones generales del gobierno regional:

- a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación.

Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes;

- b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquéllos que procedan de acuerdo al artículo 73 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable;
- c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación;
- d) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial;
- e) Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo;
- f) Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes;
- g) Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva;
- h) Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley, e
- i) Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

**Artículo 17.**– Serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial:

- a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;

- b) Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- c) Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- d) Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;
- e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, y
- f) Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

**Artículo 18.**– En materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional:

- a) Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional;
- b) Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinado a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda;
- c) Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, y
- d) Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

**Artículo 19.**– En materia de desarrollo social y cultural, corresponderá al gobierno regional:

- a) Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia;
- b) Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial;

- c) Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable;
- d) Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley;
- e) Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región, y
- f) Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

**Artículo 20.**– Para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen;
- b) Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley;
- c) Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 75;
- d) Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto;
- e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo;
- f) *Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales, conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la letra c) del artículo 36;*<sup>178</sup>
- g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda;
- h) Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional correspondiente, e
- i) Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

**Artículo 21.**– Los órganos y servicios de la Administración Pública nacional, las empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y los servicios públicos, deberán informar oportunamente a los gobiernos regionales acerca de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región.

---

<sup>178</sup> Modificado por Ley 19.778, Art. 1° N° 1, D.O. 10.12.2001

Los municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados. Igualmente, deberán enviarles, dentro de 30 días de aprobada, cualquier modificación que experimenten dichos presupuestos.

### **CAPITULO III**

#### **ORGANOS DEL GOBIERNO REGIONAL**

**Artículo 22.**– El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional.

#### **Párrafo 1°**

##### **Del Intendente**

**Artículo 23.**– Sin perjuicio de las facultades que le corresponden en virtud de lo dispuesto por el Título Primero, el intendente será el órgano ejecutivo del gobierno regional y presidirá el consejo regional.

El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

**Artículo 24.**– Corresponderá al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional:

- a) Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales;
- b) Someter al consejo regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución;
- c) Presidir el consejo regional, con derecho a voz. En caso de empate, tendrá derecho a voto dirimente. No obstante, cuando el consejo regional ejerza las funciones de fiscalización a que se refiere el artículo 36, letra g), sólo tendrá derecho a voz;
- d) Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones, ajustados a las orientaciones y límites que establezcan la política nacional de desarrollo, la Ley de Presupuestos de la Nación y demás normas legales sobre la administración financiera del Estado;
- e) Proponer al consejo regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19, N° 20°, de la Constitución Política de la República. Esta propuesta del intendente al consejo regional deberá basarse en variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional;



- f) Proponer al consejo regional la celebración de los convenios de programación a que se refiere el artículo 80;
- g) Proponer al consejo regional los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional, en conformidad a las leyes y a los reglamentos supremos correspondientes;
- h) Representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el Consejo;
- i) Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza;
- j) *Velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa contenidas en la ley N°18.575, en lo que corresponda;*<sup>179</sup>
- k) Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y a las normas que el consejo regional pueda adoptar sobre la materia. En todo caso, requerirá del acuerdo de éste para enajenar o gravar bienes raíces, así como para entregarlos en comodato o arrendamiento por un lapso superior a cinco años, el que en ningún caso excederá de veinte;
- l) Administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público;
- m) Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional;
- n) Resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región, en materias propias del gobierno regional, según lo establezcan las leyes respectivas;
- ñ) Informar al consejo regional oportunamente respecto de las proposiciones de programas y proyectos a que se refiere el artículo 21, así como dar a conocer a las autoridades a que dicho precepto se refiere, el plan de desarrollo regional;
- o) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones;
- p) *Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales conforme a las normas de la ley General de Urbanismo y Construcciones;*<sup>180</sup>
- q) Responder por escrito los actos de fiscalización que realice el consejo en su conjunto y las informaciones solicitadas por los consejeros en forma individual, y
- r) Ejercer las demás atribuciones que la ley le confiera.

<sup>179</sup> Modificado por Ley 19.653, Art. 3° N° 2, D.O. 14.12.1999

<sup>180</sup> Modificado por Ley 19.778, Art. 1° N° 2, D.O. 10.12.2001

**Artículo 25.**– El consejo regional podrá aprobar, modificar o sustituir los proyectos y proposiciones señalados en las letras b), d) y e) del artículo anterior y su pronunciamiento deberá emitirse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha en que sea convocado para tales efectos y proporcionados los antecedentes correspondientes.

Si el intendente desaprobare las modificaciones introducidas por el consejo a los proyectos y proposiciones referidos en el inciso anterior, así como a los proyectos de reglamentos a que se refiere la letra g) del artículo precedente, podrá deducir las observaciones que estime pertinentes dentro del término de diez días, acompañando los elementos de juicio que las fundamenten. Transcurrido este plazo sin que se formulen dichas observaciones, regirá lo sancionado por el consejo. En caso contrario, el consejo sólo podrá desecharlas con el voto conforme de la mayoría absoluta más uno de sus miembros en ejercicio.

**Artículo 26.**– El intendente, a lo menos una vez al año, dará cuenta al consejo de su gestión como ejecutivo del gobierno regional, a la que deberá acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera.

**Artículo 27.**– El intendente será el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional y propondrá al consejo la organización de los mismos, de acuerdo con las normas básicas sobre organización establecidas por esta ley.

El personal de estos servicios se regirá por el Estatuto Administrativo y demás normas propias de los funcionarios de la Administración Pública, y su régimen de remuneraciones será el establecido en el Decreto Ley N°249, de 1974, y sus normas complementarias. Los funcionarios que desempeñen los cargos correspondientes a los tres primeros niveles jerárquicos, se regirán por las disposiciones de los artículos 51 de la Ley N°18.575 y 7° de la Ley N°18.834.<sup>181</sup>

## Párrafo 2°

### Del Consejo Regional

**Artículo 28.**– El consejo regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

**Artículo 29.**– El consejo regional estará integrado, además del intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución:

- a) Dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes, y
- b) Diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen esa cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método

---

<sup>181</sup> La referencia al artículo 51 deberá entenderse realizada al actual artículo 49 de la ley N°18.575, según texto fijado por D..F..L. N°1-(19.653) de 2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. D.O. 17.11.2001

de cifra repartidora, conforme a lo dispuesto en los artículos 109, 110 y 111 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el decreto supremo N°662, del Ministerio del Interior, de 1992.<sup>182</sup>

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el Director Regional del Servicio Electoral determinará, a lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de celebración de la elección respectiva, mediante resolución fundada que deberá publicarse dentro de quinto día de dictada en el Diario Oficial, el número de consejeros regionales que corresponda elegir a cada provincia. Cualquier consejero regional o concejal de la región podrá reclamar de dicha resolución ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente, dentro de los diez días siguientes a su publicación en el Diario Oficial.

El Tribunal deberá emitir su fallo dentro del plazo de quince días. Este fallo será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, de conformidad al plazo y procedimiento previstos por el artículo 59 de la Ley N°18.603.

**Artículo 30.**– Los consejeros regionales que correspondan a cada provincia serán elegidos por los concejales mediante el procedimiento y el sistema electoral establecidos por el Capítulo VI de este Título.

Los consejeros durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

**Artículo 31.**– Para ser elegido consejero regional, se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio, mayor de edad, saber leer y escribir y tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

**Artículo 32.**– No podrán ser consejeros regionales:

- a) Los senadores y diputados;
- b) Los ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los gobernadores, los concejales y los funcionarios públicos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o del Intendente respectivo;
- c) Los funcionarios de la Contraloría General de la República y los miembros del Consejo del Banco Central;
- d) Los miembros del Poder Judicial, *los fiscales del Ministerio Público* y los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales, y los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones, y<sup>183</sup>
- e) *Las personas que tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, con el respectivo Gobierno Regional. Tampoco podrán serlo quienes tengan litigios pendientes con el Gobierno Regional, a menos que se refieran al ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.*

<sup>182</sup> La referencia a los artículos 109, 110 y 111 debe entenderse realizada a los artículos 119, 120 y 121, de la Ley N°18.575, según texto fijado por D.F.L. N°1-19.704, de 2001, del Ministerio del Interior.

<sup>183</sup> Modificado por Ley N°19.806, Art. 21, D.O. 31.05.2002

*Igual prohibición regirá respecto de los directores, administradores, representantes y socios titulares del diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, o litigios pendientes, con el Gobierno Regional.*

*Tampoco podrán ser consejeros regionales las personas que se hallen condenadas por crimen o simple delito.*<sup>184</sup>

**Artículo 33.**– El cargo de consejero regional será incompatible con el de concejal y con el de miembro de los consejos económicos y sociales provinciales y comunales. Será incompatible, también, con el desempeño de las funciones públicas señaladas en las letras a), b), c) y d) del artículo anterior, con los de los secretarios ministeriales y los de directores de servicios regionales, y con todo otro empleo, función o comisión en el mismo gobierno regional o con cargos en las plantas directivas de las municipalidades.

**Artículo 34.**– Quedarán inhabilitados para desempeñar el cargo de consejero regional:

- a) *Los consejeros respecto de los cuales se configure una de las situaciones descritas en la letra e) del artículo 32.*<sup>185</sup>
- b) Los consejeros que actúen como abogados o mandatarios en cualquier clase de juicio contra el respectivo gobierno regional.

**Artículo 35.**– A los consejeros no les serán aplicables las normas que rigen para los funcionarios públicos, salvo en materia de *probidad administrativa* y responsabilidad civil y penal.<sup>186</sup>

Ningún consejero podrá tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estén interesados, salvo que se trate de nombramientos o designaciones que correspondan a los propios consejeros.

Se entiende que existe dicho interés cuando su resolución afecta moral o pecuniariamente a las personas referidas.

**Artículo 36.**– Corresponderá al consejo regional:

- a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;
- b) Aprobar los reglamentos regionales;
- c) Aprobar los *planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la secretaría regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo*

*Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la*

<sup>184</sup> Modificado por Ley 19.653, Art. 3° N° 3, D.O. 14.12.1999

<sup>185</sup> Modificado por Ley 19.653, Art. 3° N° 4, D.O. 14.12.1999

<sup>186</sup> Modificado por Ley 19.653, Art. 3° N° 5, D.O. 14.12.1999

*ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva.*

*No obstante lo anterior, le corresponderá pronunciarse sobre los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que, formando parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, sólo respecto de aquellos aspectos que hayan sido objetados en dicho informe.*

*El consejo regional deberá pronunciarse dentro del plazo de noventa días, contado desde su recepción, cuando se trate de planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores metropolitanos o intercomunales. Tratándose de planes reguladores comunales y seccionales, el pronunciamiento deberá emitirse dentro del plazo de sesenta días. Transcurridos que sean dichos plazos, se entenderá aprobado el respectivo instrumento de planificación.<sup>187</sup>*

- d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente;
- e) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República;
- f) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre;
- g) Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto;
- h) Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones;
- i) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado, y
- j) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende.

**Artículo 37.**– El consejo regional funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se efectuarán, a lo menos, una vez al mes, y en ellas podrá abordarse cualquier asunto de la competencia del consejo. En las sesiones extraordinarias sólo podrán tratarse las cuestiones incluidas en la convocatoria.

---

<sup>187</sup> Modificado por Ley 19.778, Art. 1° N°3, D.O. 10.12.2001

Las sesiones ordinarias y extraordinarias serán públicas. Su convocatoria se efectuará conforme lo determine el reglamento, el que también establecerá los casos y oportunidades en que el consejo se constituya en sesión secreta.

**Artículo 38.**– El quórum para sesionar será, en primera citación, de los tres quintos de los consejeros en ejercicio y, en segunda citación, de la mayoría absoluta de aquéllos.

Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del consejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.

**Artículo 39.**– Los consejeros regionales percibirán una asignación de dos unidades tributarias mensuales por cada sesión del consejo a que asistan. Con todo, lo percibido por cada consejero no podrá exceder de seis unidades tributarias mensuales por cada mes calendario. Tendrán también derecho a pasajes y viáticos para asistir a las sesiones del consejo, cuando ello les signifique trasladarse fuera de su lugar de residencia habitual. El monto diario del viático será equivalente al que corresponda al intendente.

**Artículo 40.**– Los consejeros cesarán en sus cargos por las siguientes causales:

- a) Incapacidad psíquica o física para su desempeño;
- b) Renuncia por motivos justificados, aceptada por el consejo. No obstante, si la renuncia fuere motivada por la postulación a un cargo de elección popular, no se requerirá esa aceptación;
- c) Inasistencia injustificada a más del cincuenta por ciento de las sesiones celebradas en un año calendario;
- d) Pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser elegido consejero o incurrir en alguna de las causales de inhabilidad sobreviviente establecidas en esta ley. Sin embargo, la suspensión del derecho a sufragio sólo dará lugar a la incapacitación temporal para el desempeño del cargo, y
- e) Incurrir en alguna de las incompatibilidades previstas en esta ley *o en una contravención grave al principio de la probidad administrativa regulado por la ley N°18.575.*<sup>188</sup>

**Artículo 41.**– Las causales del artículo anterior, con excepción de la establecida en la letra b), serán declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier miembro del consejo. El Tribunal Electoral Regional conocerá estas materias conforme al procedimiento de la Ley N°18.593. La cesación en el cargo operará una vez ejecutoriada la sentencia que declare la existencia de la causal.

**Artículo 42.**– En caso de renuncia, inhabilidad o incompatibilidad de un consejero regional titular, debidamente aceptada o declarada en los términos del artículo anterior, así como de fallecimiento de aquél, asumirá su cargo, por el solo ministerio de la ley, el respectivo reemplazante, quien se desempeñará por el tiempo que le faltare al titular para completar su período. El que asuma la titularidad del cargo no será reemplazado si, a su turno, cesare en el desempeño del mismo antes de completar el período.

**Artículo 43.**– El consejo regional dispondrá de una secretaría, destinada a prestarle asesoría para el desempeño de sus funciones.

---

<sup>188</sup> Modificado por Ley 19.653, Art. 3° N° 6, D.O. 14.12.1999

El consejo designará a un secretario ejecutivo que será, además, su ministro de fe y se regirá por la legislación laboral común, *sin perjuicio de aplicársele las disposiciones sobre probidad administrativa contenidas en la ley N°18.575.*<sup>189</sup> El respectivo contrato será suscrito por el intendente y la remuneración que en él se establezca no podrá exceder a la del grado 4°, Directivo Superior, de la Escala Unica de Sueldos de la Administración Pública o su equivalente, incluida la asignación profesional establecida en el artículo 3° del Decreto Ley N°479, de 1974, cuando procediere. La jornada ordinaria de trabajo del secretario ejecutivo será de 44 horas semanales.

A la persona que cumpla las funciones señaladas en el inciso anterior le serán aplicables los requisitos, las incompatibilidades, causales de cesación en el cargo e inhabilidades contempladas en los artículos 31, 32, 33, 34 y 40.

### **Párrafo 3° Del Gobernador**

**Artículo 44.**– Sin perjuicio de las facultades que le corresponden de acuerdo al Título Primero de esta ley, el gobernador tendrá a su cargo la administración superior de la respectiva provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, y presidirá el consejo económico y social provincial.

El gobernador ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

**Artículo 45.**– El gobernador, además de las atribuciones que el intendente pueda delegarle, ejercerá las siguientes:

- a) Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en la provincia;
- b) Proponer al intendente proyectos específicos de desarrollo de la provincia;
- c) Asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, especialmente en la elaboración y ejecución de programas y proyectos, cuando ellas lo soliciten;
- d) Promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la provincia;
- e) Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial y, especialmente, de los programas de infraestructura económica y social básica;
- f) Hacer presente al intendente o a los respectivos secretarios regionales ministeriales, con la debida oportunidad, las necesidades que observare en su territorio jurisdiccional;
- g) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones o de las que le delegue el intendente;

---

<sup>189</sup> Modificado por Ley 19.653, Art. 3° N° 7, D.O. 14.12.1999

- h) Supervigilar los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas, que operen en la provincia, e
- i) Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes le asignen.

**Artículo 46.**– El gobernador podrá constituir un comité técnico asesor con autoridades de los servicios públicos creados por ley que operen en la región.

**Artículo 47.**– El gobernador deberá dar cuenta al consejo económico y social provincial, semestralmente, sobre la marcha de la administración en el nivel provincial y de la ejecución de los programas y proyectos que se desarrollen en la provincia.

#### **Párrafo 4º**

#### **Del Consejo Económico y Social Provincial**

**Artículo 48.**– En cada provincia existirá un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominado consejo económico y social provincial.

El consejo económico y social provincial estará integrado, además del gobernador, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia, así como por miembros que lo serán por derecho propio.

a) Los miembros electos serán veinticuatro, elegidos de la siguiente forma:

- ocho por las entidades que agrupen a las organizaciones laborales de la provincia;
- ocho por las entidades que agrupen a los empresarios y demás entidades productivas de la provincia;
- tres por las organizaciones culturales de la provincia que contribuyan al progreso y desarrollo de la cultura provincial;
- tres por las asociaciones de profesionales de la provincia, y
- dos por las fundaciones y corporaciones privadas domiciliadas en la región, integradas por personas naturales o jurídicas dedicadas a actividades de producción, comercio o investigación científica y tecnológica o educativas.

b) Los miembros por derecho propio serán:

- 1.– Un miembro de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva provincia, designado por el mando provincial correspondiente;
- 2.– Los rectores o vicerrectores de las universidades y, donde no las hubiere, los rectores de institutos profesionales o centros de formación técnica, a falta de aquéllos, que funcionen en la respectiva provincia, en un número máximo de cuatro representantes.

En aquellas provincias donde hubiere más de cuatro universidades, institutos o centros de formación técnica, el derecho a integrar el consejo se ejercerá de la siguiente manera:



- I. Corresponderá primeramente integrar el consejo a un representante de cada una de las dos universidades más antiguas de la provincia, y a un representante de cada una de las dos universidades de la misma que acrediten tener el mayor número de alumnos matriculados.
- II. En el caso de que una misma universidad reúna ambas características de antigüedad y mayor número de matrícula, su representante será uno solo, y para su designación primará la antigüedad. Igual criterio se empleará para llenar el segundo cargo. Los otros dos representantes de designarán en función de la mayor matrícula.
- III. A falta de una o más universidades el derecho lo detentarán los representantes de los institutos o centros de formación técnica de la provincia, en la misma forma señalada en los números precedentes.

**Artículo 49.**– El consejo económico y social provincial será presidido por el gobernador, quien podrá convocarlo. Asimismo, el consejo podrá autoconvocarse por la iniciativa de un tercio de sus miembros.

**Artículo 50.**– Al consejo económico y social provincial le serán aplicables, en lo pertinente, las disposiciones contempladas por los artículos 95 y 96 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo N°662, del Ministerio del Interior, de 1992, respecto del consejo económico y social comunal.

**Artículo 51.**– Serán atribuciones del consejo económico y social provincial:

- a) Absolver las consultas del gobernador sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional, con anterioridad al sometimiento de estas iniciativas al consejo regional, y emitir opinión a su respecto;
- b) Realizar estudios y emitir opinión en materias de desarrollo provincial;
- c) Presentar proposiciones de proyectos específicos para el desarrollo de la provincia, a fin de que sean consideradas por el gobernador para su inclusión en los programas respectivos;
- d) Absolver toda otra consulta que le formule el gobernador, y
- e) Requerir por escrito, a las autoridades de gobierno comunal, provincial y regional, los antecedentes referidos a proyectos y programas de desarrollo social, económico y cultural que se contemplen dentro de la provincia, quedando obligadas dichas autoridades a entregarlos oportunamente.

**Artículo 52.**– Los miembros del consejo económico y social provincial durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

El cargo de miembro del consejo económico y social provincial se desempeñará ad honorem; quienes postulen a servirlo deberán reunir los requisitos del artículo 31 y estarán sujetos a las mismas inhabilidades señaladas por las letras a), b), c) y d) del artículo 32.

A los miembros del consejo económico y social provincial les serán aplicables, en lo pertinente, las causales de cesación en el cargo que el artículo 40 establece respecto de los

consejeros regionales y en particular la pérdida de miembro de la organización social a la que represente o de representante legal de la respectiva persona jurídica, en su caso.

Las causales de cesación en el cargo de los miembros del consejo económico y social provincial, serán declaradas por el respectivo Tribunal Electoral Regional, a requerimiento de cualquier miembro de dicho consejo, en la forma y con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 41 de la presente ley.

**Artículo 53.**– Las organizaciones que correspondan a los estamentos determinados por el artículo 48, letra a), de esta ley, que realicen actividades en la provincia, podrán inscribirse por estamentos, dentro del plazo de 20 días, en un registro público que con ese objeto llevará el Conservador de Bienes Raíces que tenga a su cargo el Registro de Propiedad y cuya sede corresponda a la capital de la provincia. Dicho plazo se contará desde la fecha en que se publique, por orden de la comisión a que se refiere el artículo 55, en un periódico de los de mayor circulación en la capital provincial o, en su defecto, de la región, un aviso llamando a inscribirse.

**Artículo 54.**– Sólo podrán inscribirse en el registro las organizaciones que acrediten personalidad jurídica vigente, domicilio en la provincia, antigüedad de a lo menos dos años en ella y reunir un número de miembros activos no inferior a diez personas naturales o jurídicas, o si reunieren sólo a personas jurídicas, a lo menos cuatro de ellas.

Al momento de inscribirse, cada organización deberá acompañar los antecedentes fidedignos que acrediten los requisitos señalados en el inciso anterior y un listado en el que se identifique claramente a los miembros activos de la respectiva entidad, sean personas naturales o jurídicas, el que se tendrá como registro para todos los efectos de este párrafo.

**Artículo 55.**– Una comisión integrada por el gobernador, quien la presidirá, por el Contralor Regional respectivo o por un delegado del Contralor General o Regional, según corresponda, y por un Ministro de la Corte de Apelaciones con asiento en la capital de la provincia respectiva, o en su defecto por el juez de letras más antiguo de la provincia, determinará qué organismos de los establecidos en el artículo 48, inciso segundo, letra a), de la presente ley, tendrán derecho a participar, a través de sus directores, en la elección de sus representantes por estamento al consejo económico y social provincial.

Cada organización participante lo hará a través de aquél de los directores que prevean sus estatutos como el representante legal de la respectiva entidad o, en su defecto, del que los miembros del correspondiente cuerpo directivo designen.

En la provincia de Santiago integrará la comisión un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, elegido por ésta de entre sus miembros.

Actuará como secretario y ministro de fe de esta comisión el Conservador de Bienes Raíces cuya sede corresponda a la comuna capital de la provincia. En caso de haber más de un Conservador, esta función le corresponderá al más antiguo en el cargo.

**Artículo 56.**– Vencido el plazo establecido en el artículo 53 y dentro de los cinco días siguientes, la comisión cerrará los registros correspondientes y confeccionará la lista de las organizaciones inscritas que hayan acreditado fehacientemente el cumplimiento de los requisitos exigidos, ordenando su publicación en un periódico de los de mayor circulación en la provincia o, en su defecto, en la región.

Cualquier organismo cuya inscripción hubiere sido rechazada o que hubiere sido omitido en la lista con posterioridad a su inscripción, o que objete la inscripción de otra organización, podrá reclamar ante el Tribunal Electoral Regional, dentro del plazo de siete días contado desde la publicación a que se refiere el inciso anterior. Igual reclamo podrán interponer, en el mismo plazo, las personas que hubieren sido excluidas del listado de afiliados a que alude el inciso final del artículo 54.

El reclamo deberá presentarse acompañando los antecedentes necesarios y enviando simultáneamente copia de la presentación a la comisión. El Tribunal conocerá del reclamo y deberá fallarlo en el término de quince días desde que lo reciba.

El Tribunal Electoral Regional deberá enviar copia del fallo a la comisión en el término de dos días contados desde la fecha en que dicho fallo quede ejecutoriado.

**Artículo 57.**– Transcurridos diez días desde la publicación a que se refiere el inciso primero del artículo anterior, sin que se hubieren formulado reclamos, o dentro del plazo de tres días contado desde que se encuentre firme o ejecutoriada la sentencia del Tribunal Electoral Regional, en su caso, la Comisión establecerá la lista definitiva de organizaciones con derecho a participar en el proceso electoral y el Registro Oficial para estos efectos.

**Artículo 58.**– Una vez cumplida la formalidad a que se refiere el artículo precedente, la comisión publicará, dentro de quinto día, la lista definitiva en un periódico de alta circulación en la provincia, indicando, además, la fecha, lugar y hora en que se realizará la asamblea de cada estamento, para elegir a sus representantes titulares y suplentes al consejo económico y social provincial.

Podrán ser candidatos los miembros de cualquiera de las organizaciones consignadas en la lista oficial a que se refiere el artículo anterior, así como los representantes legales de las personas jurídicas afiliadas a tales organizaciones. Para estos efectos, deberán acreditar ante la comisión el cumplimiento de los requisitos legales para ser consejeros.

**Artículo 59.**– En las elecciones a que se refiere este párrafo, cada elector dispondrá de un voto, el cual será secreto e informado. Cada elector deberá votar para elegir un miembro titular y otro suplente del correspondiente estamento.

Un miembro de la comisión presidirá el acto electoral en que cada estamento elija a sus representantes ante el consejo económico y social provincial. Actuará como ministro de fe, el Conservador de Bienes Raíces a que se refiere el artículo 55 de esta ley.

**Artículo 60.**– Serán elegidos como miembros del consejo económico y social provincial los candidatos titulares y suplentes que en cada estamento hayan obtenido las más altas mayorías y que fueren declarados como tales por el Tribunal Electoral Regional. En caso de empate, éste será resuelto mediante sorteo por el mismo Tribunal.

Para estos efectos, el Tribunal Electoral Regional resolverá los reclamos que se interpongan dentro de los diez días siguientes a la fecha de recepción de la nómina de consejeros electos y de las actas correspondientes. Concluido dicho plazo o resueltas las reclamaciones, en su caso, comunicará al intendente y a los interesados, dentro de tercero día, la lista definitiva de consejeros para el cuatrienio siguiente.

El consejo económico y social provincial se constituirá dentro de los sesenta días siguientes a la comunicación a que se refiere el inciso anterior, convocado para tal efecto por el gobernador.

**CAPITULO IV**  
**DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO REGIONAL**  
**Y DE OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**EN LAS REGIONES**

**Artículo 61.**– Los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

**Artículo 62.**– Cada secretaría regional ministerial estará a cargo de un secretario regional ministerial, quien, sin perjuicio de su condición de representante del o de los ministerios respectivos en la región, será colaborador directo del intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

Los secretarios regionales ministeriales serán nombrados por el Presidente de la República de entre las personas que figuren en una terna elaborada por el intendente respectivo, y oyendo al efecto al Ministro del ramo.

**Artículo 63.**– Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, los secretarios regionales ministeriales deberán ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios.

**Artículo 64.**– A las secretarías regionales ministeriales corresponderá:

- a) Elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin respecto de los órganos que integren el respectivo sector;
- b) Estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales;
- c) Preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo;
- d) Informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector;
- e) Llevar a cabo las tareas que sean propias de su respectivo ministerio, de acuerdo con las instrucciones del ministro del ramo;
- f) Realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado que integren su respectivo sector;

- g) Cumplir las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos, y
- h) Ejercer las atribuciones que se les deleguen por los ministros respectivos.

**Artículo 65.**– Habrá un gabinete regional, órgano auxiliar del intendente, integrado por los gobernadores y los secretarios regionales ministeriales. El intendente podrá disponer que integren, además, este gabinete o que concurren a él en calidad de invitados, jefes regionales de organismos de la Administración del Estado. Integrará también el gabinete regional, por derecho propio, el respectivo director regional del Servicio Nacional de la Mujer.

**Artículo 66.**– La desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se hará mediante direcciones regionales o provinciales a cargo del respectivo director regional o provincial, quien dependerá jerárquicamente del director nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, estarán subordinados al intendente a través del correspondiente secretario regional ministerial.

**Artículo 67.**– Los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades.

Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva.

Dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el Ministerio del Interior, serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia.

**Artículo 68.**– El intendente, para el cumplimiento de las funciones que la presente ley le asigna como ejecutivo del gobierno regional, contará con la siguiente estructura administrativa, que le estará directamente adscrita:

- a) Una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional, y
- b) Una división de análisis y control de gestión, que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control.

## CAPITULO V

### DEL PATRIMONIO Y DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO REGIONALES

**Artículo 69.**– El patrimonio del gobierno regional estará compuesto por:

- a) Los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco;

- b) Los bienes muebles e inmuebles que adquiriera legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes;
- c) Las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, las cuales estarán exentas del trámite de insinuación;
- d) Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e) del artículo 70;
- f) Los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del número 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República;
- g) Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- h) Las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley;
- i) Los derechos y obligaciones que adquiriera por su participación en las asociaciones a que se refiere el inciso quinto del artículo 104 de la Constitución Política de la República, y
- j) Los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley.

**Artículo 70.**– El régimen de bienes de los gobiernos regionales estará sujeto a las siguientes disposiciones:

- a) Los bienes destinados a su funcionamiento y los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente a su nombre, serán inembargables;
- b) La adquisición del dominio de los bienes raíces estará sujeta a las normas generales que sobre la materia rijan para el sector público;
- c) Los bienes inmuebles sólo podrán ser enajenados, gravados, entregados en comodato o arrendados, en caso de necesidad o utilidad manifiesta. El procedimiento que se seguirá para la enajenación será el remate o la licitación pública, cuyo valor mínimo no será inferior al avalúo fiscal y sólo podrá ser rebajado con acuerdo del consejo regional; todo ello en conformidad a lo dispuesto en la letra h) del artículo 36;
- d) La disposición de los bienes muebles dados de baja se efectuará mediante remate público. No obstante, en casos calificados, el intendente podrá, con acuerdo de los dos tercios del consejo regional, donar tales bienes o darlos en comodato a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro que operen en la región;
- e) Sus bienes podrán ser objeto de permisos y concesiones de administración, en conformidad a lo dispuesto en el decreto ley N°1939, de 1977. Los permisos serán esencialmente precarios y podrán ser modificados o dejados sin efecto, sin indemnización. Las concesiones darán derecho al uso preferente del bien concedido, en las condiciones que fije el gobierno regional. Sin embargo, éste podrá darles término en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. El concesionario tendrá derecho a indemnización en caso de término anticipado de la concesión, salvo que éste se haya producido por incumplimiento de sus obligaciones.

Las concesiones se otorgarán previa licitación pública, salvo que las prestaciones o derechos que deba pagar el concesionario sean de un valor inferior a cien unidades tributarias mensuales, en cuyo caso se podrá llamar a propuesta privada. En este último evento si no se presentan interesados se podrá proceder por contratación directa;

- f) El dominio de los bienes inventariables, muebles o inmuebles, que se adquieran o construyan con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se entenderá transferido a las entidades encargadas de su administración o de la prestación del servicio correspondiente, en los términos del convenio respectivo, sean públicas o privadas sin fines de lucro, que atiendan servicios de utilidad pública, desde el momento en que estos bienes sean asignados por el intendente a dichas entidades. Esta transferencia deberá formalizarse mediante resolución del intendente, que se expedirá en un plazo no superior a noventa días, contado a partir de la fecha de recepción material de los bienes adquiridos o del acta de recepción definitiva emitida por la unidad técnica correspondiente, la que deberá reducirse a escritura pública. Las inscripciones y anotaciones que procedan se efectuarán con el solo mérito de copia autorizada de dicha escritura.

Tratándose de inmuebles cuya transferencia se disponga a instituciones privadas sin fines de lucro, ella estará sujeta a la condición de destinar el bien a la atención del respectivo servicio de utilidad pública. En caso de no cumplirse con dicha condición o disolverse la entidad, previo acuerdo del consejo y mediante resolución fundada del intendente, tales bienes revertirán al dominio del gobierno regional, quien deberá transferirlos a otra institución pública o privada. La institución privada beneficiada estará afecta a la prohibición de gravar y enajenar dicho bien, el que, además, será inembargable.

Las inscripciones y anotaciones que procedan se efectuarán con el solo mérito de copia autorizada de la escritura pública a que se reduzca la respectiva resolución y los trámites a que ello dé lugar estarán exentos de todo derecho o arancel;

- g) El gobierno regional podrá transferir el dominio de bienes inmuebles construidos o adquiridos con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a empresas privadas que atiendan servicios de electrificación rural, telefonía rural y obras sanitarias, mediante convenios directos que contemplen mecanismos de aporte reembolsable u otro sistema que implique la recuperación total o parcial de la inversión efectuada, y
- h) Sin perjuicio de lo dispuesto en las letras f) y g), mediante decreto fundado, expedido a través del Ministerio del Interior, determinados bienes se podrán mantener en el patrimonio del gobierno regional, a petición de éste, la que deberá formularse dentro del término de noventa días a que se refiere la letra f) de este artículo.

La suscripción de los convenios a que se refiere la letra g) del presente artículo deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del consejo regional.

En lo no previsto en este artículo, serán aplicables las normas vigentes sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

**Artículo 71.**– La Ley de Presupuestos asignará a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento.

**Artículo 72.**– El presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación. Dicho presupuesto se regirá por las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, decreto ley N°1.263, de 1975, y considerará los siguientes programas presupuestarios:

- a) Un programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional, y
- b) Un programa de inversión regional, en el que se incluirán los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que le correspondan y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región, incluidos los que para la atención de los problemas de las áreas metropolitanas a que se refiere el artículo 104, se perciban por el gobierno regional conforme a lo dispuesto por el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República. Para estos efectos, los respectivos gobiernos regionales podrán constituir un Fondo de Inversión Metropolitana.

El proyecto de presupuesto del gobierno regional será propuesto por el intendente al consejo regional para su aprobación. El proyecto de presupuesto así aprobado será enviado al Ministerio de Hacienda, en conformidad con los plazos y procedimientos que éste establezca de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley N°1.263, de 1975, sin perjuicio del ulterior ejercicio por el consejo regional de la atribución a que se refiere la letra e) del artículo 36.

En todo caso el calendario de formulación del Presupuesto del Sector Público a que se refiere el decreto ley N°1.263, de 1975, contemplará una etapa de evaluación y discusión, entre el nivel central y cada una de las regiones, respecto del proyecto de presupuesto propuesto en conformidad a este artículo. Para estos efectos cada año los consejos regionales designarán a uno de sus integrantes para que conjuntamente con el intendente los represente en ella.

**Artículo 73.**– El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo se constituirá por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución del mismo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales.

La Ley de Presupuestos de cada año podrá precisar los rubros de gastos que, para estos efectos, no se entenderán comprendidos en los ámbitos de infraestructura social y económica de la región.

**Artículo 74.**– Los proyectos de inversión y los estudios y programas deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico económica que analice su rentabilidad. En el caso de ser éstos financiados con créditos externos, deberán cumplir los requerimientos derivados de los respectivos contratos de préstamo, conforme a las instrucciones emanadas de la contraparte nacional del crédito correspondiente.

**Artículo 75.**– La distribución del noventa por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional entre regiones se expresará anualmente en la Ley de Presupuestos y se efectuará



teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional.

Para estos efectos, se considerarán, con igual ponderación, las dos variables siguientes:

- a) Nivel socioeconómico de la región, medido en términos de indicadores que considerarán, a lo menos, la tasa de mortalidad infantil, el porcentaje de población en condiciones de pobreza, la tasa de desempleo, el producto per cápita regional y otros relativos a la calidad de vida en salud, educación y saneamiento ambiental, y
- b) La condición territorial particular de cada región, medida a través de indicadores que considerarán, a lo menos, la dispersión poblacional, la ruralidad de los centros de población, el deterioro ecológico, los diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción y su distancia respecto a la Región Metropolitana, tomando además en cuenta la no renovabilidad de los recursos naturales que constituyan la base económica de la región.

Para el cálculo de las variables ya señaladas, se utilizarán, como fuentes de información, sólo cifras oficiales emanadas de los Ministerios, del Instituto Nacional de Estadísticas o, en su caso, de organismos internacionales reconocidos por el Estado de Chile. Un reglamento que expedirá el Presidente de la República, regulará en lo demás la aplicación de las variables de distribución interregional, y los procedimientos de operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

**Artículo 76.**– La Ley de Presupuestos incluirá el 10% restante del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el que se distribuirá entre las regiones en conformidad a los siguientes criterios:

- a) Un 5% como estímulo a la eficiencia, considerando, al menos, el porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el marco presupuestario del año anterior y con el monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- b) Un 5% para gastos de emergencia. La parte no utilizada de este último porcentaje, se distribuirá de acuerdo con la modalidad señalada en el artículo 75, en el ejercicio presupuestario siguiente.

El reglamento señalado en el artículo precedente, regulará, asimismo, los procedimientos de operación de esta parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

**Artículo 77.**– Corresponderá al Consejo Regional resolver la inversión de los recursos que se asignen a la región, según lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de esta ley, sobre la base de la propuesta que formule el intendente.

**Artículo 78.**– Los ingresos propios que genere el gobierno regional y los recursos que por ley o por convenio se destinen a una o más regiones, no se distribuirán entre éstas conforme a los criterios enunciados en el artículo 75, pero podrán sumarse a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que corresponda a la respectiva región, para todos los efectos de esta ley.

**Artículo 79.**– La Ley de Presupuestos incluirá uno o más ítem de gastos correspondientes a la inversión sectorial de asignación regional a que se refiere el inciso tercero del artículo 104 de la Constitución Política de la República.

Se entenderá por inversión sectorial de asignación regional toda aquella que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella. Corresponderá al gobierno regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo.

Los programas, estudios preinversionales o proyectos correspondientes a inversión sectorial de asignación regional, podrán incluir financiamiento conjunto del gobierno regional y del órgano o servicio público correspondiente.

Asimismo, dichos estudios, programas y proyectos deberán cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del Decreto Ley N°1.263, de 1975. Cuando éstos correspondan a programas financiados con créditos externos, deberán sujetarse, además, a las condiciones de elegibilidad contenidas en los respectivos convenios de crédito.

A proposición de los gobiernos regionales, se podrán traspasar recursos entre programas de inversión sectorial de asignación regional y entre éstos y proyectos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional por hasta el 5% del presupuesto asignado a los primeros.

**Artículo 80.**– Los convenios de programación a que se refiere el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución Política de la República son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Los convenios de programación deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

Los convenios a que se refiere este artículo deberán ser sancionados mediante decreto supremo expedido bajo la fórmula establecida en el artículo 70 del decreto Ley N°1.263, de 1975. Los proyectos que se incluyan en dichos convenios deberán cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del decreto ley N°1.263, de 1975.

## CAPITULO VI DE LA ELECCIÓN DEL CONSEJO REGIONAL

### Párrafo 1°

#### De los Colegios Electorales Provinciales y de la Votación

**Artículo 81.**– El consejo regional será elegido por los concejales municipales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias de la misma.

El Presidente del Tribunal Electoral Regional confeccionará la nómina de los concejales en ejercicio y la remitirá al presidente de la mesa del colegio electoral provincial correspondiente.

Diez días antes de la fecha en que deba constituirse el Colegio, el respectivo Tribunal Electoral Regional designará de entre los concejales de la provincia, por sorteo, a los miembros de la mesa que dirigirá la elección y a sus suplentes. Esta designación será notificada por carta certificada. Dichos miembros de la mesa elegirán, de entre ellos, un presidente, un secretario y un vocal y a sus respectivos suplentes. Asimismo, determinará, dentro de la capital provincial, el local en que se instalará el colegio electoral.

**Artículo 82.**– Las candidaturas a consejeros regionales sólo podrán ser declaradas hasta las veinticuatro horas del octavo día anterior a la fecha en que deba reunirse el Colegio Electoral, ante el respectivo director regional del Servicio Electoral.

Cada candidatura deberá ser presentada por a lo menos dos concejales de la respectiva provincia. Dicha presentación deberá acompañarse de una declaración jurada ante un notario público de cualquiera de las comunas de la provincia o, en su defecto, ante el oficial del registro civil de la respectiva comuna, hecha por los candidatos a consejeros regionales titular y reemplazante que se incluyan en la misma propuesta, por la que éstos declaren su voluntad de ser candidatos y el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 31 y 32. Un mismo concejal no podrá patrocinar más de dos candidaturas, las que en todo caso deberán incluir un candidato a consejero titular y otro en calidad de reemplazante.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, cualquier ciudadano que reúna los requisitos para postular podrá declarar su propia candidatura si cuenta para ello con el patrocinio de un número no inferior al 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva a la fecha de la elección municipal más reciente. La determinación del número mínimo de patrocinantes la hará el director del Servicio Electoral mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial con 45 días de anticipación, a lo menos, del término del periodo de los anteriores consejeros regionales.

Las declaraciones de candidaturas a que se refiere este artículo, podrán hacerse personalmente o por medio de mandatario cuya personería conste en escritura pública, o en atestado suscrito ante el oficial del registro civil de la respectiva comuna, si no hubiere notario.

**Artículo 83.**– Los Colegios Electorales se constituirán 15 días después de la instalación de todos los concejos, a las nueve horas, en el local determinado por el Tribunal Electoral Regional, y en presencia de un funcionario del Servicio Electoral designado por el Director Regional de dicho Servicio, quien levantará acta de todo lo obrado. En las provincias apartadas, actuará como ministro de fe el oficial del Servicio de Registro Civil que designe el Director del Servicio Electoral. La calidad de apartadas será determinada por el Director del Servicio Electoral en el mismo acto en que se designe al oficial del Servicio de Registro Civil.

El Director Regional del Servicio Electoral comunicará a los concejales el lugar, día y hora en que deban constituirse los Colegios Electorales, según lo dispuesto en el inciso anterior.

El Presidente de la Mesa pasará lista a los asistentes al tenor de la nómina a que se refiere el inciso segundo del artículo 81 y declarará instalado el Colegio Electoral si concurriere, a lo

menos, la mayoría absoluta de sus miembros, circunstancia que certificará el funcionario que actúe como ministro de fe en el acta respectiva. De no reunirse el indicado quórum, la sesión se celebrará tres horas después.

**Artículo 84.**– El Director Regional del Servicio Electoral proporcionará a la mesa de cada colegio electoral las cédulas con los nombres de los candidatos titulares acompañados de sus respectivos suplentes, ya sea en forma de listas o uninominales, según fuere el caso.

La cédula contendrá en orden y numeración correlativos, las listas y las candidaturas uninominales. La numeración se hará en el orden de presentación, tanto de la lista como de las candidaturas.

**Artículo 85.**– Instalado el Colegio Electoral, el Presidente llamará a los concejales en el orden que figuren en la nómina a que se refiere el inciso segundo del artículo 81. El concejal llamado acreditará su identidad con su cédula nacional de identidad y firmará la nómina junto a su nombre. Luego, el secretario le proporcionará una cédula y un lápiz grafito color negro.

El voto será personal y secreto. El elector irá al sitio que haya dispuesto el colegio que garantice la reserva del voto y sólo en él podrá marcar su preferencia, haciendo en la cédula una línea vertical que cruce la línea horizontal impresa al lado izquierdo del candidato titular, con el lápiz que le fuera entregado. Hecho esto, deberá doblarla de modo que no pueda verse su contenido y regresará a la mesa, devolviéndosela al presidente, quien comprobará que es la misma que se le entregó. Verificado lo anterior, el presidente cortará el talón de la cédula y la devolverá al elector, quien procederá a depositarla en la urna.

**Artículo 86.**– Concluido el llamamiento a los concejales a votar, el presidente de la mesa declarará cerrada la votación y el secretario dejará constancia de los concejales que no votaron.

A continuación, se procederá a practicar el escrutinio en el mismo lugar en que hubiere funcionado el colegio electoral provincial, en presencia de los concejales asistentes y del público que desee presenciarlo, siempre que no interfiera en su desarrollo.

Se presumirá fraudulento el escrutinio que se practicare en un lugar distinto de aquel en que hubiere funcionado y recibido la votación el colegio electoral provincial.

El escrutinio se regirá por las normas del artículo 71 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, numerandos 1 al 5.

**Artículo 87.**– Para determinar los consejeros elegidos se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos. Sin embargo, dos o más candidatos, personalmente o por medio de mandatario cuya personería conste en escritura pública, o en atestado suscrito ante oficial del registro civil de la respectiva comuna, si no hubiere notario, podrán acordar, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el inciso primero del artículo 82 y ante el respectivo director regional del Servicio Electoral, sumar sus votos, en cuyo caso la determinación de los electos se hará por el sistema de cifra repartidora, conforme a lo dispuesto en los artículos 109, 110 y

111 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo N°662, del Ministerio del Interior, de 1992.<sup>190</sup>

Si se produjere empate entre dos o más listas, o de dos o más candidatos al interior de ellas, éste se resolverá por el Tribunal Electoral Regional respectivo, mediante sorteo y en el mismo orden.

**Artículo 88.**– El Secretario extenderá un acta del escrutinio que firmarán todos los miembros de la mesa, debiendo aquél remitir el original de la misma al Tribunal Electoral Regional dentro de las veinticuatro horas siguientes al término de la sesión del colegio. Copia de dicha acta, junto a las cédulas correspondientes, se remitirá al respectivo Director Regional del Servicio Electoral, dentro del mismo plazo.

**Artículo 89.**– Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la elección, el Secretario de la Mesa enviará por correo al Director del Servicio Electoral Regional, todos los útiles recibidos. El envío se hará en un paquete que indicará en su cubierta la Mesa a que corresponde. Asimismo, se dejará testimonio en la cubierta de cada uno de ellos, de la hora de su recepción por la oficina de Correos. El Jefe de ésta otorgará recibo de la entrega con expresión de la hora.

**Artículo 90.**– Para los efectos de constituir los colegios electorales a que se refiere el inciso primero del artículo 81, y siempre que ello les signifique trasladarse fuera de su lugar de residencia habitual, los concejales municipales tendrán derecho a pasajes y viáticos, los que serán de cargo del Gobierno Regional correspondiente. El monto diario del viático será equivalente al del gobernador provincial.

## **Párrafo 2°**

### **De las reclamaciones del acto electoral**

**Artículo 91.**– Dentro de los diez días siguientes a la celebración de la sesión del colegio electoral, cualquier persona podrá impugnar, ante el respectivo Tribunal Electoral Regional, la legalidad del acto o sus resultados. Por esta misma vía, podrá reclamarse contra eventuales incumplimientos de lo dispuesto por los artículos 31 y 32.

**Artículo 92.**– El Tribunal Electoral Regional respectivo se entenderá citado por el solo ministerio de la ley para reunirse a las diez de la mañana del decimoquinto día siguiente a la fecha en que se hubieren verificado las elecciones de los consejeros regionales por los colegios electorales provinciales, a fin de calificarlas, de resolver las reclamaciones y efectuar las rectificaciones a que ellas dieren lugar.

Reunido el tribunal en la oportunidad señalada, seguirá sesionando diariamente hasta que cumpla íntegramente su cometido, el que deberá evacuar, a más tardar, en el plazo de quince días.

**Artículo 93.**– El Tribunal Electoral Regional procederá, de norte a sur, al estudio de las elecciones de consejeros regionales reclamadas. Conociendo de las reclamaciones de

---

<sup>190</sup> La referencia a los artículos 109, 110 y 111 debe entenderse realizada a los artículos 119, 120 y 121, de la Ley N°18.575, según texto fijado por D.F.L. N°1-19.704, de 2001, del Ministerio del Interior.

nulidad, apreciará los hechos como jurado y al tenor de la influencia que, a su juicio, ellos hayan tenido en la elección. Con el mérito de los antecedentes, declarará válida o nula la elección y sentenciará conforme a derecho.

Los hechos, efectos o irregularidades que no influyan en el resultado de la elección, sea que hayan ocurrido antes, durante o después de la votación en las mesas de los colegios electorales provinciales, no darán mérito para declarar su nulidad.

Sin embargo, se declararán siempre nulos los actos de las mesas de los colegios electorales provinciales que no hubieren funcionado con, a lo menos, el número mínimo de miembros que señala el artículo 81 o en lugares distintos de los designados.

Declarada nula una elección por el Tribunal Electoral Regional respectivo, se procederá a repetirla.

**Artículo 94.**– La sentencia del Tribunal Electoral Regional será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de cinco días desde la notificación del fallo.

El Tribunal Calificador de Elecciones deberá resolver todas las apelaciones dentro del plazo de quince días.

**Artículo 95.**– Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que quede ejecutoriada la sentencia recaída en los reclamos o quede firme la calificación efectuada según lo previsto en el artículo 92, el Tribunal Electoral Regional proclamará a los candidatos electos y enviará copia autorizada de la parte pertinente del fallo al intendente.

**Artículo 96.**– Cuando se dispusiere la repetición de la elección, las mesas de los colegios electorales provinciales funcionarán con la misma integración que hubieren tenido en la votación anulada, salvo que la declaración de nulidad se fundare en la circunstancia de ser nulo el nombramiento de los integrantes de la mesa, en la adulteración o falsificación del escrutinio o en el cohecho de alguno de sus miembros, caso en el cual en la propia sentencia se designará, previo sorteo, a los miembros de la nueva mesa, excluidos los objetados. La sentencia se notificará a los concejales por el secretario del Tribunal Electoral Regional mediante carta certificada. Dicha resolución deberá también notificarse al Director Regional del Servicio Electoral.

La nueva elección se efectuará al décimo día, contado desde el momento en que quede ejecutoriada la sentencia del Tribunal Electoral Regional o del Tribunal Calificador de Elecciones, en su caso.

**Artículo 97.**– El consejo regional se instalará 60 días después de la fecha de elección de los consejeros, y si ésta hubiere sido anulada, dicho plazo se contará desde la fecha de la nueva elección.

**Artículo 98.**– Si hubiere en la región respectiva más de un Tribunal Electoral Regional, tendrá competencia para conocer de todos los asuntos relacionados con esta elección aquél que determine el Tribunal Calificador de Elecciones, el que resolverá, de oficio, dentro de las 48 horas siguientes a la publicación de la resolución del Director Regional del Servicio Electoral a que se refiere el artículo 29.

## TITULO FINAL

**Artículo 99.**– Los gobiernos regionales y los intendentes se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

**Artículo 100.**– Las competencias atribuidas por esta ley a los gobiernos regionales no afectarán las funciones y atribuciones que correspondan a la Administración Pública nacional, en todo lo que expresamente no haya sido encomendado a los gobiernos regionales.

**Artículo 101.**– Cuando el traspaso de competencias a que se refiere el artículo 67 pueda operarse por la vía de un convenio, éste será celebrado entre el gobierno regional y el ministerio respectivo, debiendo suscribirlo, además, el Ministro del Interior.

**Artículo 102.**– Las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales serán reclamables en conformidad a las reglas siguientes:

- a) Cualquier particular podrá reclamar ante el intendente contra las resoluciones o acuerdos que estime ilegales, cuando éstos afecten el interés general de la región o de sus habitantes. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días hábiles, contado desde la fecha de publicación de la resolución o desde que se adoptó el acuerdo;
- b) El mismo reclamo podrán entablar ante el intendente los particulares agraviados, en los casos y dentro del plazo señalado en la letra a) precedente, evento en el cual el plazo se computará desde que el afectado fue notificado de la resolución o del acuerdo;
- c) Se considerará rechazado el reclamo si el intendente no se pronunciare dentro del término de quince días hábiles, contado desde la fecha de su recepción en la intendencia regional respectiva;
- d) Rechazado el reclamo, expresa o tácitamente, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días hábiles, ante la Corte de Apelaciones respectiva. En este caso el plazo se contará, según corresponda, desde el vencimiento del término indicado en la letra c) precedente, hecho que deberá certificar el secretario de la intendencia regional respectiva, o desde la notificación, personalmente o por cédula dejada en el domicilio del reclamante, de la resolución del intendente que rechace el reclamo.

El reclamante señalará en su escrito el acto impugnado, la norma legal que estima infringida, la forma cómo se ha producido la infracción y, cuando procediere, las razones por las cuales el acto le irroga un perjuicio;

- e) La Corte podrá decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado pueda producir un daño irreparable;
- f) La Corte dará traslado al intendente por el término de diez días. Evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la Corte podrá abrir un término especial de prueba, si así lo estima necesario, el que se regirá por las reglas establecidas para los incidentes en el Código de Procedimiento Civil;

- g) Evacuado el traslado o vencido el término de prueba, en su caso, se remitirán los autos al fiscal *judicial* para su informe y a continuación se ordenará conocer de éstos en cuenta;<sup>191</sup>
- h) Si la Corte da lugar al reclamo, en su sentencia decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; dictará la resolución que corresponda para reemplazar la resolución o acuerdo anulado; declarará si ha o no lugar a la indemnización de perjuicios, cuando se hubiere solicitado, y dispondrá el envío de los antecedentes al *Ministerio Público, cuando estimare que la infracción pudiere ser constitutiva de delito, e*<sup>192</sup>
- i) Cuando se hubiere dado lugar al reclamo, el interesado podrá presentarse a los tribunales ordinarios de justicia para demandar, conforme a las reglas del juicio sumario, la indemnización de los perjuicios si procediere. Asimismo, podrá recurrir ante el *Ministerio Público para solicitar la investigación criminal que correspondiere* en conformidad a las normas procesales respectivas. En ambos casos no podrá discutirse la ilegalidad ya declarada.<sup>193</sup>

En contra de la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones no procederá el recurso de casación.

**Artículo 103.**– Los ministerios, los servicios públicos, los gobiernos regionales y las municipalidades deberán actuar coordinadamente en la formulación de los planes y en la ejecución de los programas vinculados a la dotación de la infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas. Para dicho efecto, los organismos mencionados proporcionarán la información necesaria, realizarán los estudios en conjunto cuando proceda y adoptarán las medidas pertinentes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la debida congruencia de las acciones que realicen.

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por área metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.

En las regiones donde existan áreas metropolitanas los gobiernos regionales tendrán además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que les confieran las leyes.

**Artículo 104.**– En cada región del país donde se configuren áreas metropolitanas conforme a lo previsto por el artículo anterior, existirá un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieran de tratamiento conjunto.

El Consejo Coordinador a que se refiere el inciso anterior estará integrado por los alcaldes de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el área metropolitana y será presidido por el de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso. Las deliberaciones y acuerdos que este Consejo adopte se transmitirán a las municipalidades respectivas con carácter de recomendaciones o

<sup>191</sup> Modificado por Ley 19.806, Art. 21, D.O. 31.05.2002

<sup>192</sup> Modificado por Ley 19.806, Art. 21, D.O. 31.05.2002

<sup>193</sup> Modificado por Ley 19.806, Art. 21, D.O. 31.05.2002



proposiciones. El costo de los estudios que puedan encargarse será prorrateado entre las municipalidades concernidas en proporción a sus ingresos.

A las sesiones del Consejo y por acuerdo de sus miembros podrá invitarse a las autoridades de otros organismos públicos con el objeto de acordar acciones mancomunadas en los términos previstos en el inciso primero del artículo anterior. Los convenios que al efecto se celebren tanto entre las municipalidades participantes en el Consejo como con otros servicios públicos regularán los alcances y formas de llevar a efecto la coordinación de sus respectivas acciones

**Artículo 105.**— Serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones las resoluciones que emitan los Tribunales Electorales Regionales; en especial, aquéllas a que se refieren los artículos 29, inciso tercero, 41, 56 y 60.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.**— Los recursos que se asignen al Fondo Nacional de Desarrollo Regional se incrementarán, respecto del presupuesto del año anterior, en los Presupuestos de 1993 y 1994, en una tasa no inferior al 25 por ciento por sobre el crecimiento promedio del presupuesto de la inversión pública nacional en cada uno de esos años, excluida la inversión sectorial de asignación regional.

**Segunda.**— En los Presupuestos de los años 1993 y 1994, la inversión sectorial de asignación regional incluirá, a lo menos, los ítem de pavimentación urbana, conservación y mejoramiento de caminos secundarios y mejoramiento urbano.

En los Presupuestos de los años 1993 y 1994, la inversión sectorial de asignación regional crecerá, a lo menos, en una tasa del 25 por ciento más alta que la de crecimiento del resto de la inversión pública en los mismos periodos, excluido el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

**Tercera.**— La Ley de Presupuestos de 1993 incluirá el primer presupuesto de los gobiernos regionales.

**Cuarta.**— Durante el periodo comprendido entre la fecha de entrada en vigencia de esta ley y la instalación de los gobiernos regionales, regirán plenamente las funciones, atribuciones y competencias que en esta ley se establecen para los intendentes y gobernadores. Entre tanto, los consejos regionales de desarrollo establecidos por la ley N°18.605 mantendrán sus actuales composición y atribuciones, de conformidad a la legislación vigente.

**Quinta.**— Los bienes inventariables, muebles e inmuebles, adquiridos o construidos con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, antes de la entrada en vigencia de esta ley, cuyo dominio no haya sido transferido por aplicación del artículo 16 de la ley N°18.267, y siempre que estén actualmente destinados a los fines para los que se construyeron, deberán entenderse transferidos a las entidades públicas que no sean fiscales a las cuales estén asignados. Los referidos bienes, que actualmente estén utilizando los servicios fiscales, deberán entenderse destinados a éstos. La transferencia del dominio de dichos bienes se perfeccionará mediante decreto del Ministerio de Bienes Nacionales, el que deberá llevar, además, la firma del intendente de la región respectiva. Las inscripciones

y anotaciones que procedan se efectuarán con el solo mérito de la copia autorizada del respectivo decreto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, mediante decreto fundado, expedido a través del Ministerio de Bienes Nacionales, el que será suscrito, además, por el Ministro del Interior, determinados bienes se podrán destinar al patrimonio del gobierno regional.

**Sexta.**– Para la primera elección de consejeros regionales, establécese que el número de consejeros de las respectivas regiones, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 29, será:

**I. Región de Tarapacá:** total 16 consejeros regionales, correspondiéndoles 7 a la Provincia de Arica; 2 a la Provincia de Parinacota, y 7 a la Provincia de Iquique.

**II. Región de Antofagasta:** total 16 consejeros regionales, correspondiéndoles 3 a la Provincia de Tocopilla; 5 a la Provincia de El Loa, y 8 a la Provincia de Antofagasta.

**III. Región de Atacama:** total 16 consejeros regionales, correspondiéndoles 4 a la Provincia de Chañaral; 7 a la Provincia de Copiapó, y 5 a la Provincia de Huasco.

**IV. Región de Coquimbo:** total 16 consejeros regionales, correspondiéndoles 8 a la Provincia de Elqui; 5 a la Provincia de Limarí, y 3 a la Provincia de Choapa.

**V. Región de Valparaíso:** total 28 consejeros regionales, correspondiéndoles 2 a la Provincia de Petorca; 2 a la Provincia de Los Andes; 3 a la Provincia de San Felipe; 4 a la Provincia de Quillota; 12 a la Provincia de Valparaíso; 3 a la Provincia de San Antonio, y 2 a la Provincia de Isla de Pascua.

**VI. Región del Libertador Bernardo O'Higgins:** total 16 consejeros regionales, correspondiéndoles 9 a la Provincia de Cachapoal; 5 a la Provincia de Colchagua, y 2 a la Provincia de Cardenal Caro.

**VII. Región del Maule:** total 18 consejeros regionales, correspondiéndoles 5 a la Provincia de Curico; 6 a la Provincia de Talca; 5 a la Provincia de Linares, y 2 a la Provincia de Cauquenes.

**VIII. Región del Bío–Bío:** total 22 consejeros regionales, correspondiéndoles 5 a la Provincia de Ñuble; 9 a la Provincia de Concepción; 5 a la Provincia de Bío–Bío, y 3 a la Provincia de Arauco.

**IX. Región de La Araucanía:** total 14 consejeros regionales, correspondiéndoles 4 a la Provincia de Malleco, y 10 a la Provincia de Cautín.

**X. Región de Los Lagos:** total 20 consejeros regionales, correspondiéndoles 6 a la Provincia de Valdivia; 4 a la Provincia de Osorno; 5 a la Provincia de Llanquihue; 3 a la Provincia de Chiloé, y 2 a la Provincia de Palena.

**XI. Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo:** total 18 consejeros regionales, correspondiéndoles 8 a la Provincia de Coyhaique; 6 a la Provincia de Aysén; 2 a la Provincia General Carrera, y 2 a la Provincia Capitán Prat.

**XII. Región de Magallanes y de la Antártica Chilena:** total 18 consejeros regionales, correspondiéndoles 3 a la Provincia de Última Esperanza; 11 a la Provincia de Magallanes; 2 a la Provincia de Tierra del Fuego, y 2 a la Provincia de la Antártica Chilena.

**XIII. Región Metropolitana de Santiago:** total 26 consejeros regionales, correspondiéndoles 2 a la Provincia de Chacabuco; 16 a la Provincia de Santiago; 2 a la Provincia de Cordillera; 2 a la Provincia de Maipo; 2 a la Provincia de Melipilla, y 2 a la Provincia de Talagante.

**Séptima.**– Para los efectos de la primera elección de los consejeros regionales, el patrocinio ciudadano a que se refiere el inciso tercero del artículo 82 sólo requerirá la firma, otorgada ante notario público, de a lo menos treinta ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva.

**Octava.**– El Director del Servicio Electoral certificará, mediante resolución que expedirá al efecto, y previa información que deberán remitirle los secretarios municipales dentro de quinto día de publicado en el Diario Oficial el requerimiento que para tal efecto formule dicho funcionario, el hecho de haberse completado la instalación de todos los Concejos Municipales del país.

La certificación del Director del Servicio Electoral deberá publicarse en el Diario Oficial.

**Novena.**– Para los efectos de la primera constitución de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, la Comisión a que se refiere el artículo 55, se constituirá sesenta días después de la publicación de la presente ley.

**Décima.**– Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de sesenta días, a través del Ministerio del Interior, fije el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley sobre Gobierno y Administración Regional.

**Undécima.**– Para los efectos de la primera elección de los consejeros regionales, en lo relativo al procedimiento de reclamación y apelación, como asimismo respecto de la fecha de instalación de los consejos regionales, regirán las normas de la presente ley, con las modificaciones y salvedades que, a continuación, se indican:

- a) Las facultades de impugnar y de reclamar a que se refiere el artículo 91, deberán ejercerse dentro de los tres días siguientes a la celebración de la sesión del colegio electoral respectivo.
- b) El Tribunal Electoral Regional respectivo se entenderá citado por el solo ministerio de la ley, para los efectos señalados en el inciso primero del artículo 92, a las diez de la mañana del quinto día siguiente a la fecha en que se hubieren verificado las elecciones de los consejeros regionales por los colegios electorales provinciales.
- c) El Tribunal Electoral Regional respectivo, reunido en la oportunidad señalada en la letra anterior, seguirá sesionando diariamente hasta que cumpla íntegramente su cometido, el que deberá evacuar, a más tardar, en el plazo de tres días.
- d) La sentencia del Tribunal Electoral Regional será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo, debiendo este último, en todo caso, resolver todas las reclamaciones dentro de los tres días siguientes.
- e) El Consejo Regional se instalará 20 días después de la fecha de elección de los consejeros regionales, y si ésta hubiere sido anulada, dicho plazo se contará desde la fecha de la nueva elección".

Anótese, tómesese razón y publíquese.–

PATRICIO AYLWIN AZOCAR, Presidente de la República.–

Enrique Krauss Rusque, Ministro del Interior.

Lo que transcribo a Ud., para su conocimiento.–

Saluda a Ud.– Belisario Velasco Baraona, Subsecretario del Interior.

## BIBLIOGRAFÍA

- Achurra, Manuel. La experiencia de planificación regional en Chile, 1969, Programa de Capacitación, Documento CPRD-E/8, ILPES, Santiago de Chile
- Allende, Isabel. Inés del alma mía, 2006, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina
- Alonso, José Luis y Ricardo MÉNDEZ (Coords.). Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España, 2000, Biblioteca Civitas Economía y Empresas, Madrid, España.
- Anderson, Benedict. Comunidades imaginadas, 1997, FCE, México.
- Arenas, Federico (ed.). Manual de desarrollo regional, 1990, INC/PRED/REGION/IEU, Santiago de Chile.
- Argentina, Provincia del Neuquén, Secretaría de Estado del Copade. Neuquén 2020. Crisis y oportunidad, 1997, COPADE, Neuquén
- Arias De Saavedra, Diego. Purén indómito, circa 1670, Madrid, España
- Aroca, Patricio y Domingo Claps. Regional Convergence Analysis of Chilean Economy Between 1960 and 1966, s/f, (mimeo), Departamento de Economía e Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR), Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile
- Arsuaga, Juan L. y Ignacio Martínez. La especie elegida, 1998, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, España.
- Astaburuaga, Cienfuegos, Francisco S. Diccionario jeográfico de la República de Chile. 1867, D. Appleton, Nueva York.
- Baena Del Alcázar, Mariano. “La descentralización en Europa”, 1989, Claudio Lapostol y Heinrich von Baer (eds.) Desarrollo regional: tarea nacional, Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.
- Banco Mundial. El Gobierno importa, 2007, Washington D.C.
- Bauman, Zygmunt. La globalización: consecuencias humanas, 1999, F.C.E., Buenos Aires, Argentina.
- Bernedo, Patricio. “Los industriales alemanes de Valdivia”. En: Historia N° 32, 1999, Santiago de Chile
- Betancur, Marta Cecilia. Metáfora y ver cómo, 2006, Editorial Universidad de Caldas, Manizales, Colombia
- Bianchi, Patricio y Lee E. Millar. Innovación y territorio, 1999, Editorial JUS, México.
- Blancpain, Jean-Pierre. Los alemanes en Chile: (1816–1945), 1985, E. P.C., Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio. El regreso del territorio, 2007, Informe de consultoría, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. Globalización, geografía y regionalización en un contexto de flexibilidad, 2006, monografía presentada al Seminario Internacional sobre “Globalización y regionalización”, organizado por El Colegio de México, Octubre de 2006, D.F. México.
- \_\_\_\_\_. Dinámica económica territorial de las regiones chilenas en el largo y mediano plazo, 2005, monografía preparada para la asignatura Crecimiento económico y cambios estructurales y territoriales, dictada por el Prof. Juan Ramón Cuadrado Roura, Dpto. de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá de Henares, España.
- \_\_\_\_\_. El desarrollo en su lugar. 2003, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. La regionalización en Chile: ¿Quo Vadis?, 2005, Seminario sobre Evaluación de la Regionalización, Universidad de Los Lagos, Osorno, 17 de marzo.
- \_\_\_\_\_. Chile: Territorio, Estado y Sociedad. 1990 CEAL, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Editorial Pehuén, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “América Latina: entre la centralización y la descentralización” en Bert Helmsing and J. Guimaraes (eds.) Locality, State and Development. Essays in the honour of Jos G.M. Hilhorst, Institute of Social Studies, 1997, The Hague, The Netherlands.
- \_\_\_\_\_. “Bases de discusión para una política regional alternativa” en Proyecto Alternativo. Seminario de profesionales y técnicos humanistas cristianos, Tomo IV, 1984, Editorial Aconcagua, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Decentralized Development Scenarios in Latin America”, Manas Chatterji and Y. Kaizhong (eds.) Regional Science in Developing Countries, 1997, Macmillan Press, London.
- \_\_\_\_\_. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, 2004, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE, # 90, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros”, 1993, Contribuciones, 4/93 (Descentralización y federalismo), Fundación K. Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina.

- \_\_\_\_\_. “El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema territorial chileno”, 1998, Economía, Sociedad y Territorio, vol.1, #4, El Colegio Mexiquense A.C., Toluca, México.
- \_\_\_\_\_. Conversaciones sociales y desarrollo regional. 2000, Editorial Universidad de Talca, Talca, Chile.
- \_\_\_\_\_. “El desarrollo regional: un enfoque humanista” (con G. Zurita), en Eduardo Palma, Sergio Boisier–Gladys Zurita, Omar Ahumada y Raúl Bagioli: La descentralización política en Chile, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1993, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “La descentralización: un tema difuso y confuso”, 1991, en D. Nolhen (ed), Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa–América del Sur, SÍNTESIS/EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD, Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_. El difícil arte de hacer región. 1992, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, Cusco, Perú.
- \_\_\_\_\_. “La doctrina (oculta) de la descentralización chilena”, en Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN, Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, 2004, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones”, 1995, Nueva Sociedad, # 139, Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_. “La vocación regionalista del Gobierno Militar”, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, EURE # 77, 2000, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Nuevas fronteras para la política regional en América Latina”, 1999, Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, vol. XXXI, # 122, MINFOM, Madrid, España.
- \_\_\_\_\_. “Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial”, en Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN: Nuevos desafíos de la planificación regional, 2002, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Um difícil equilíbrio: centralização e descentralização em planejamento regional”, Revista Económica do Nordeste, vol. 15, # 2, 1984, Banco do Nordeste do Brasil, Recife, Brasil.
- \_\_\_\_\_. Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional. 1987, Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional, 1990, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, ILPES, Doc. 90/7, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. 1999, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. Política económica, organización social y desarrollo regional. 1991 (5 ed.), Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Growth Poles: Are they Dead?, 1981: 71–83, Ed. B. Prantilla (ed.), National Development and Regional Policies, UNCRD, MaruzenAsia, Nagoya, Japan.
- \_\_\_\_\_. Diseño de Planes Regionales, 1976:140–178, Centro de Perfeccionamiento, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, España.
- \_\_\_\_\_. Dinámica económica territorial de las regiones chilenas en el mediano y largo plazo, 2005, monografía presentada al Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá de Henares, España.
- \_\_\_\_\_. “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. XXIX, # 111, MINFOM, Madrid, España.
- \_\_\_\_\_. “2001: La Odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización”, Estudios Regionales en Antioquia, Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia y Consorcio Estudios Regionales en Antioquia, 2004, Medellín, Colombia.
- \_\_\_\_\_. “Modelo de inversiones regionales”, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, Año XXVI, Tercer Cuatrimestre de 1967 y Orimer Cuatrimestre 1968, Santiago de Chile
- Boisier Sergio e Iván Silva. “Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional”, Revista EURE, # 35, 1985, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier Sergio y Verónica Silva. Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío Bío, en F. Alburquerque+ C. de Mattos+ R. Jordán (eds.), Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. Impactos y Desafíos Territoriales, 1990, ILPES/IEU–PUC/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

- Boisier Sergio y Eduardo Dockendorff+Esteban Marinovic. "Conflictos regionales y políticas públicas", E. Marinovic+ M. Patroni (eds.) Agenda Pactada del Desarrollo de la Provincia de Valdivia. Un proceso Inconcluso, 2004, Surmedia Comunicaciones, Valdivia, Chile.
- Borja, Jordi. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", 1986, en J. Borja et. al., Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile.
- Bravo Lira, Bernardino. El absolutismo ilustrado en Hispanoamérica : Chile (1760–1860) de Carlos III a Portales y Montt. 1992, Universitaria, Santiago de Chile.
- Brunner, José J. y Gregorio Elacqua. Informe Capital Humano en Chile, 2003, Santiago de Chile
- Boudeville, Jacques. Problems of Regional Economic Planning, 1966, University Press, Edinburgh.
- Bulnes Luz et. alli. La regionalización, 1988, Editorial Jurídica de Chile/Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Buchanan, James Gordon Tullock. The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy, 1962, University of Michigan Press, Ann Harbor, USA.
- Bunge, Mario. Emergencia y convergencia, 2004, GEDISA, Barcelona, España
- Byrne, David. Complexity Theory and the Social Sciences. An Introduction, 1998, Routledge, London.
- Camagni Roberto. Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localisation: spatial perspectives, 2002, Politecnico di Milano, Italy.
- \_\_\_\_\_. "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio", 2003, Investigaciones Regionales, # 2, AECR, Barcelona, España.
- Campbell Tim and Georges Peterson + John Brackard. Decentralization to Local Government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management, 1991, World Bank, Latin America and Caribbean Technical Department, Report # 5, Washington, D.C. USA.
- Camus, Pablo. "Ordenamiento Territorial y Ferrocarril del Sur en Osorno y Llanquihue" En: Revista de Geografía Norte Grande. Instituto de Geografía. Universidad Católica de Chile N° 24. 1997.
- Carola, Matteo G. Il Marketing Territoriale, 2000, Franco Angeli, Milano, Italia.
- Castells, Manuel. Globalización, identidad y Estado en América Latina, 1999, Ministerio Secretaría General de la Presidencia/PNUD, Santiago de Chile.
- Cea Egaña, Jose Luis. El sistema Constitucional de Chile, 1999, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.
- Cifuentes, Abdón. Memorias, 1936, Tomo I, pp. 147–148, Editorial Nascimento, Santiago de Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe, CEPAL. Una estimación de la pobreza en Chile, 1990, Santiago de Chile.
- Consejo Para la Innovación, Chile. Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad, 2007, vol.I, Santiago de Chile.
- Corbi, Bottura Rafael y Naercio A. Menezes-Filho. "Os determinantes empíricos da felicidade no Brasil", 2006, Revista de Economía Política, vol. 26, #4 (518–536), Sao paulo, Brasil.
- Cuadra, Luque Pedro Lucio. Apuntes sobre la jeografía física i política de Chile, 1868, Imprenta Nacional, Santiago de Chile.
- Cuadrado, Roura Juan Ramón. "Regional disparities and territorial competition in the EC", 1994, J.R. Cuadrado+P. Nijkamp+P. Salvá (eds.) Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks, Avebury, England.
- Cuadrado R. Juan R (Coord.), T. Mancha, J.E. Villena, J. Casares, M. Gonzalez. Introducción a la Política Económica, 1999, McGraw–Hill, Madrid, España.
- Cuervo, Luis Mauricio. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, 2003, CEPAL, Serie Gestión Pública # 41, Santiago de Chile.
- Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), 1968, Política de Desarrollo Nacional. Directivas nacionales y regionales, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, 1970, El Desarrollo Económico y Social de Chile en la Década 1970–1980, Tomo II, Volumen I, Política Regional de Desarrollo, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, 1973, Restauración Nacional y desarrollo regional, informe al Ministro–Director.
- \_\_\_\_\_, 1976, Estrategia Nacional de Desarrollo Nacional 1975–1990, Santiago de Chile
- Oficina Regional de Planificación, Región del Bío–Bío, 1966, Estrategia para el desarrollo económico 1966–1970, Concepción, Chile.

- Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA, 1975, Chile: Hacia un Nuevo Destino, Santiago de Chile.
- Constitución Política de la República de Chile, Edición 1995, Ediciones Publibey, Santiago de Chile.
- Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, Geografía Económica de Chile, 1950, Santiago de Chile.
- Instituto Geográfico Militar, 1983 Geografía de Chile. Fundamentos Geográficos del Territorio Nacional, Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, El Chile descentralizado que queremos, 2001, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Congreso de la Descentralización. Culminación de un proceso participativo, Región del Bío-Bío, 7 y 8 de Junio de 2001, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, Métodos y técnicas de planificación regional, 1994, Santiago de Chile.
- Diener Ed and Edward Martin + Peter Seligman. "Beyond Money. Toward an Economy of Well Being", 2004, Psychological Science in the Public Interest, vol. 5, # 1 (A Journal of the American Psychological Society), Blackwell Publishing
- Dror, Yehetzel. La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, 1996, F.C.E, México.
- Duncan, Roberto and Rodrigo Fuentes. "Regional Convergence in Chile: New Tests, Old Results", 2006, Cuadernos de Economía, vol. 43, Facultad de Ciencias Económicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile
- Durston, John. Construyendo capital social comunitario, una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala, 1999, CEPAL, LC/L.1117, Santiago de Chile
- Eco, Umberto. Cómo se hace una tesis, 2005 (séptima reimpresión), GEDISA, Barcelona
- Eguino, Huáscar. Decentralization, local governments and markets: as comparative study of recent trends in selected countries, 1996, Working Paper Serie # 218, Institute of Social Studies, The Hague.
- Encina, Francisco Antonio. Historia de Chile, (20 volúmenes) 1948, Editorial Nascimento, Santiago de Chile.
- Eyzaguirre, Jaime. Breve Historia de las Fronteras de Chile. 1994, Universitaria, Chile.
- Edwards, Vives Alberto. La fronda aristocrática en Chile. 2005 (17a.ed). Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Finot, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, 2001, ILPES, Santiago de Chile.
- Fontaine, Arturo. Los economistas y el Presidente Pinochet, 1988, Zig-Zag, Santiago de Chile.
- Flores, Fernando. Inventando la empresa del Siglo XXI, 1990, Hachette, Santiago de Chile.
- Florida, Richard. "Toward the Learning Region", Futures # 27: 527-536, 1995.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. Ideas para el dialogo democrático, 1996, Presidencia de la República, VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile.
- Friedmann, John. Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela, 1966, The MIT Press, Boston, USA.
- Urban and Regional Development in Chile. A Case Study of Innovative Planning, 1969, The Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Santiago de Chile.
- Friedmann John and Clyde Weaber. Territory and Function, 1979, E, Arnold, London.
- Friedman, Reiner, Jorge Cerón y Ernesto González. Distribución del capital humano en Chile. Informe final, 2004, Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Santiago de Chile.
- Fuentes, Rodrigo. "¿Convergen las regiones en Chile? Una interpretación", 1997, Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (eds.), Análisis empírico del crecimiento en Chile, CEP, Programa de Postgrado en Economía, ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Fuenzalida, Humberto. "Conquista del territorio y utilización de la tierra durante la primera mitad del siglo XX". En: Desarrollo de Chile en la primera mitad del siglo XX. Santiago, 1953.
- García Canclini, Néstor. La globalización imaginada, 2000, Paidós, Buenos Aires.
- Garrido, Rubén y Juan R. Cuadrado Roura. Desarrollo regional: nuevos enfoques, nuevas tendencias, ¿nuevas políticas?, 2005, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá de Henares, España.
- Garrido, Rubén y Juan De Lucio+Elena Mañas+María L. Peinado. Análisis del entorno económico de la empresa, 2003, Pirámide, Madrid.
- Gazmuri, Cristián. El "48" chileno: igualitarios, reformistas radicales, masones y bomberos. 1999, Universitaria, Santiago de Chile.
- Gershenson, Charles. Filosofía de la mente e inteligencia artificial, 2001, <http://www.cogs.sussex.ac.uk>



- Gleisner, Hagen. *Centralismo en Latinoamérica y Descentralización en Chile*, 1988, Pontificia Universidad Católica de Chile, Sede Regional Talcahuano, Concepción, Chile.
- Godoy, Hernán. “El proceso de regionalización en Chile: enfoque sociológico”, en Bulnes, Luz, op.cit.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, 1981, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Vagabundaje y sociedad fronteriza en Chile”. En: *Estudios de historia de las ideas y de historia social*. 1980, Valparaíso, Universitaria de Valparaíso.
- Gramsci, Antonio. *La política y el estado moderno*, 1971, Península, Barcelona, España
- Helmsing Bert y Francisco Uribe-Echevarría. “La planificación regional en América Latina: ¿Teoría o Práctica?”, 1981, en S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Rifka y F. Uribe-Echevarría (comps.): *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Henderson, Hezel. *Paradigms in Progress. Life Beyond Economics*, 1995, Barrett-Koehlers Publ., San Francisco, USA.
- Hilhorst, Jost. *On Unresolved Issues in Regional Development Thinking*, 1981, ISS Occasional Papers # 81, Institute of Social Studies, The Hague.
- Illanes, María Angélica. “El proyecto comunal en Chile” (Fragmentos) 1810–1891”. En: *Historia* 27, 1993.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. *Economía y Territorio: desigualdades y política*, 2007, documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio.
- Jara, Alvaro. *Guerra y sociedad en Chile*. 1984 (3a. ed.), Santiago, Universitaria.
- Jocelyn-Holt, Alfredo. *La Independencia de Chile: tradición, modernización y mito*. 2001, Santiago de Chile, Planeta / Ariel.
- \_\_\_\_\_. *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Ariel, 1997, Buenos Aires, Argentina
- \_\_\_\_\_. *Historia general de Chile II (Los Césares perdidos)*, 2004, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile
- Johansen, Oscar. “Leyes de la organización sistémica”, *Estudios de Administración*, vol. 3, # 1, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1966, Santiago de Chile
- Kuklinski, Antoni. “The Management of the Future–The Strategic Partnership of Corporations and Regions”, 2005, A. Kuklinski+ K. Pawlowski (eds.) *EUROPE–The Strategic Choices*, Recifer Eurofuture Publications Series REUPUS, Warsaw, Poland
- Lagos, Carmona Guillermo. *Historia de las Fronteras de Chile. Los títulos históricos. Volumen IV*. 1985, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Larraín, Jorge. *Modernidad, Razón e Identidad en América Latina*, 1996, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. *Identidad chilena*, 2001, Editorial LOM, Santiago de Chile.
- Lázaro, Laureano. “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local”, 1999, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXI, 122, MINFOM, Madrid, España.
- León, Leonardo et alli. *Araucanía: la frontera mestiza, siglo XIX*. 2003, Ediciones UCSII, Santiago de Chile.
- Lira, Luis y Fernando Marinovic. “Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejos Regionales en Chile”, 1999, ILPES/Universidad del Bío-Bío, Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización, Concepción, Chile.
- Lorenzo, Santiago. *La política de poblaciones en Chile durante el siglo XVIII.*, *El Observador*, 1978, Quillota, Chile.
- \_\_\_\_\_. *Origen de las ciudades chilenas: las fundaciones del siglo XVII*. 1986, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Luhmann, Nicklas. *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*, 1997, PAIDOS, Barcelona, España.
- Martínez, Guillermo (ed.). *Desarrollo y regionalización*, 1990, Corporación LIBERTAS, Santiago de Chile.
- Marx Karl y Frederich Engels. *El Manifiesto Comunista*, 1956, Editorial ANTES, Buenos Aires, Argentina.
- Mellafe, Rolando. “Las primeras crisis coloniales, formas de asentamiento y el origen de la sociedad chilena: siglos XVI y XVII”, 1995, En: *Historia social de Chile y América*. Universitaria, Santiago de Chile.
- Millar, David. *Sobre la Nacionalidad, Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, 1997, PAIDOS, Barcelona, España.
- Moncayo, Edgar. *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, 2001, Serie Gestión Pública, ILPES, Santiago de Chile.
- Morandé, Felipe, Raimundo Soto y Pablo Pincheira. “Achille, the Tortoise, and Regional Growth in Chile” 1997, en Morandé F., y R. Vergara (eds.) *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Centro de Estudios

- Públicos, Programa de Posgrado en Economía, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Morgan, Keith. *On the Exaggerated Death of Geography*, 2001, Paper presented at the Conference on “The Future of Innovation Studies”, Eindhoven University of Technology. The Netherlands
- Nahón, Carlos, Carlos Rodríguez y Martin Schorr. *El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades*, 2006, FLACSO, Buenos Aires, Argentina
- Nelson, Richard. “A Theory of the Low Level Equilibrium Trap”, (1956), *American Economic Review*, December, USA.
- Nieto De Alba, Ubaldo. *Historia del tiempo en economía*, 1998, McGrawHill, Madrid, España.
- Núñez, Andrés. “Políticas públicas y ocupación del territorio en la XI región de Aysén”, *Revista de Geografía Norte Grande*. Instituto de Geografía. Universidad Católica de Chile N° 24. 1997.
- Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*, 1972, trad. *Federalismo Fiscal*, 1977, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- Palma, Eduardo. *La descentralización desde una perspectiva política*, 1983, ILPES, Documento CPRD D/90, Santiago de Chile.
- Palma, Eduardo y Dolores Rufián. *Las nociones de centralización y descentralización*, 1989, ILPES, Documento CPS-48, Santiago de Chile.
- Partido Demócrata Cristiano (Chile). *Informe preliminar para un programa de gobierno de la Democracia Cristiana*, 1962, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile.
- Pérez Rosales, Vicente. *La colonización de Valdivia y Llanquihue*. 1935, Imprenta Universo, Valparaíso, Chile.
- \_\_\_\_\_. *Ensayo sobre Chile*. 1859, Imprenta y Librería del Ferrocarril, Santiago de Chile.
- Perroux, François. “Economic Space: Theory and Applications”, John Friedmann + W. Alonso (eds.) *Regional Development and Planning*, 1964, The MIT Press.
- Peyrefitte, Alain. *Milagros económicos*, 1997:28, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Pommier, Paulette. “Los desafíos del ordenamiento territorial en Francia a la hora de la mundialización”, 2001, Chile: Ministerio del Interior/Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Programa Universidades–Gobiernos Regionales, Descentralización y desarrollo regional, Valparaíso, Chile.
- Portales, Felipe. *Los mitos de la democracia chilena*, 2004, Catalonia, Santiago de Chile.
- Portantiero, Juan Carlos. *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, 1987, Punto Sur, Buenos Aires, Argentina.
- Programa De Naciones Unidas Para El Desarrollo, PNUD. *Desarrollo Humano en Chile*, 2000, 2001, Santiago de Chile.
- Programa De Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/MIDEPLAN. *Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994–2003)*, 2006, Santiago de Chile.
- Putnam, Robert. *Making Democracy Work*, 1993, Princeton University Press, USA.
- Ramón, Armando de Santiago de Chile: (1541–1991): *historia de una sociedad urbana*. 2000, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. *Historia de Chile. Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500–2000)*, 2003, Catalonia, Santiago de Chile.
- Raczynski Dagmar y Claudia Serrano (eds.). *Descentralización. Nudos Críticos*, 2001, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile
- Rondinelli, Denis. “Analyzing decentralization policies in developing countries: political–economy framework” 1989, *Development and Change*, vol. 20, # 1, USA
- Rosas, Ricardo y Cristián Sebastian. *Piaget, Vigotski y Maturana. Constructivismo a tres voces*, 2001, Aique Grupo Editor, Buenos Aires, Argentina.
- Rufián, Dolores. *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET). El caso de Chile*, 2005, Protocolo de Investigación, Programa CEPAL–ILPES–GTZ, Santiago de Chile.
- Sagrado, Rafael. “La idea geográfica de Chile en el siglo XIX”. *Revista Mapocho*, N° 44, 1998.
- Salazar, Gabriel. *Violencia política popular en las grandes alamedas*. 1990, Sur, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. *Construcción de Estado en Chile (1800–1837)*, 2005, Editorial Sudamericana/Random House Mondadori, Santiago de Chile.
- Salazar, Gabriel + Jorge Pino. *Historia contemporánea de Chile*, 1999, Editorial LOM, Santiago de Chile.
- Scott, Allen J. *Les régions et l’économie mondiale*, L’Harmattan, 2001: 34, Paris.

- Schulz, Theodore. *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 1964. BBER/Columbia U. Press, New York.
- Sepúlveda Garcés, Sergio *El trigo chileno en el mercado mundial: ensayo de geografía histórica*. 1959, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Serrano, Claudia. “Inversión pública y gestión regional. Nudos críticos”, 2001, Dagmar Raczynski+ Claudia Serrano, *Descentralización. Nudos Críticos*, CIEPLAN/Asesorías para el desarrollo, Santiago de Chile.
- SERVILAB, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá. *Evolución, lecciones y desafíos de las políticas de desarrollo regional/territorial en Chile*, 2006:75–79, Informe R 1 presentado al Ministerio del Interior (SUBDERE) de Chile.
- Silva B., Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, 1963, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Silva, Iván y Carlos Sandoval. *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*, 2005, Serie Gestión Pública # 49, CEPAL, Santiago de Chile.
- Solow, Robert. “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, 1956, *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1).
- Sommer, Eric. *The Mind of the Steward: Inquiry–Based Philosophy for the 21th. Century*, 1996, <http://www.newciv.org/ISSS–Primer/Seminzlk.html>.
- Stöhr, Walter. “The Definition of Regions in Relation to Nacional and Regional Development in Latinamerica”, 1969, *Regionalización, Documentación sobre el I Seminario sobre Regionalización*, Comisión de Geografía, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, McMaster University, Hamilton, Canadá.
- Swan, Thomas. “Economic Growth and Capital Accumulation”, 1956, *Economic Record* # 32.
- Tironi, Eugenio. *Crónica de viaje. Chile y la ruta a la felicidad*, 2006, *El Mercurio/Aguilar*, Santiago de Chile.
- Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*, 1995, FCE, Buenos Aires, Argentina.
- Universidad Austral De Chile. *Variables de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Investigación y Diagnóstico*, Magíster en Economía y gestión Regional, Instituto de Economía, Valdivia, Chile.
- Varas A., Paulino y Santiago Mohor. *Reforma Regional, Provincial y Municipal*, 1992, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero Antonio. *Política económica local*, 1993, Pirámide, Madrid, España.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo, redes e innovación*, 1999, Pirámide, Madrid, España.
- Vásquez De Acuña, Isidoro. *Breve historia del territorio de Chile*, 1984 Santiago de Chile.
- Veenhoven, Richard. *World Database of Happiness*, 2003, <http://www.eur.nl/fsw/resarch/happiness>.
- Veliz, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*, 1984, Ariel, Barcelona, España.
- Villalobos, Sergio. “Conformación histórica del centralismo” en LUZ BULNES et.alli., op.cit.
- \_\_\_\_\_. *Vida fronteriza en la Araucanía: el mito de la Guerra de Arauco*, 1995, Andrés Bello, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Sugerencias para un enfoque del siglo XIX”. En: Colección de Estudios CIEPLAN, N° 12, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Origen y ascenso de la burguesía chilena*. 4a. ed., 1987, Universitaria, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. “Conformación histórica del centralismo”, 1988, en VV.AA., *La regionalización*, Editorial Jurídica de Chile/Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Villalobos, Sergio, Osvaldo Silva, Fernando Silva y Patricio Estellé. *Historia de Chile*, 1974, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Von Haldenwang, Christian. “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”, 1990, *Revista EURE*, vol. XVI, # 50, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Waldrop M. Mitchell. *Complexity. The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, 1992, Simon & Schuster Paperbacks, New York
- Wallerstein Immanuel. *Impensar las ciencias sociales*, 1999 (2da. Edición), Siglo XXI Editores, México.
- Wong G. Pablo. “Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales”, 2004, en P. Vergara+H. von Baer (eds.), *En la frontera del desarrollo endógeno*, IDER, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile