

INT-0985

c.2



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS CEPAL PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES



NOTAS SOBRE REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION
Y DESARROLLO REGIONAL

Sergio Boisier

Documento 90/7

Serie Ensayos

NOTAS SOBRE REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO

REGIONAL

Sergio Boisier ^{1/}

1.- Es muy probable que durante los próximos años seamos testigos de un amplio debate nacional sobre cuestiones vinculadas a la descentralización y al desarrollo regional, una prueba de lo cual está dada por esta serie de reuniones de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Cámara de Diputados. Esto obedece a varias razones, de entre las cuales las dos más importantes parecen ser las siguientes:

i) Existe una creciente toma de conciencia colectiva acerca de la importancia del desarrollo regional de Chile. Se puede racionalizar esto de esta manera: cada individuo hace en cierto momento un balance entre sus realizaciones y sus expectativas; el habitante medio de provincia probablemente llega a la conclusión que, independientemente de mejorías absolutas, sus posibilidades de realización personal o grupal se distancian sistemáticamente de aquellas que se ofrecen a sus compatriotas que viven en la capital o centro del país. En consecuencia enfrenta a futuro dos opciones, emigrar a la capital (lo que ha hecho históricamente) o comprometerse activamente con el desarrollo de su provincia o región. De una manera similar, el habitante de la capital, a la hora de efectuar su propio balance, concluye con terror que su habitat corre el peligro de convertirse rápidamente en un lugar inhabitable por la acumulación de problemas de

¹.- Funcionario de las Naciones Unidas. El texto corresponde a una exposición hecha ante la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Honorable Cámara de Diputados de Chile el 9 de mayo de 1990. La presencia ante dicha Comisión responde a una invitación de ella atendiendo a su calidad de ciudadano chileno experto en desarrollo regional y por tanto las opiniones expresadas en esta oportunidad no comprometen en absoluto a las Naciones Unidas.

calidad de vida. También en consecuencia enfrenta dos opciones, o emigra hacia las regiones (algo que colectivamente se ha probado como improbable) o se compromete activamente con un sano desarrollo de la capital. Como esta última opción (que implica con toda seguridad un control del crecimiento y expansión de Santiago) es exactamente la contrapartida del desarrollo de las regiones del país, hay que concluir que toda la población de Chile está o debiera estar vitalmente interesada en el desarrollo regional de Chile. Esto transforma esta cuestión en un asunto político de interés nacional.

- ii) Vivimos un período que puede caracterizarse por la presencia de un proceso dialéctico de descentralización. Este proceso fué iniciado por el discurso descentralista del gobierno anterior (que no pudo resolver su propia contradicción lógica entre autoritarismo y descentralización política), el que estimuló la latente demanda descentralista y el sentimiento anti-capitalino, que subyacen en amplios sectores de la sociedad chilena. Probablemente esta dialéctica ahora deberá ser empujada por la sociedad política, de la cual el Parlamento es una expresión destacada, y por la sociedad civil a través de varias organizaciones que demandan mayores espacios de autonomía (CORCHILE, Universidades regionales, etc..).

2.- La descentralización en Chile se asocia principalmente a una de sus varias modalidades: la descentralización política territorial, y ello se manifiesta en la renovada importancia de la cuestión municipal y de la cuestión regional.

3.- Aunque teóricamente separables para fines analíticos, los conceptos de regionalización, descentralización y desarrollo regional se entremezclan de una manera profunda en la práctica, en torno a la idea matriz de un desarrollo geográficamente más armónico y equitativo. Se trata de tres conceptos de elevada complejidad porque admiten variadas acepciones y por tanto no es extraño que en torno a ellos se produzca una considerable

confusión que puede hacer peligrar proyectos políticos del mayor interés para la sociedad, como la descentralización, y por tanto es muy sabio y oportuno que quienes tienen la enorme responsabilidad de establecer el marco normativo de la sociedad busquen aclarar tanto como sea posible el alcance y significado de ellos.

4.- Discutir el significado preciso del concepto de regionalización supone adoptar una hipótesis inicial y obliga a realizar un breve examen histórico para entender cuándo y por qué tal concepto llega a transformarse en una acción social o, en otros términos, en una política pública.

5.- El crecimiento económico de los países, particularmente cuando éste se apoya en estrategias de industrialización y urbanización, tiende a producir una geografía económica caracterizada por una creciente concentración geográfica de la población y de las actividades económicas. Este proceso, condición inescapable e inicialmente beneficiosa del propio crecimiento, adquiere una dinámica y una magnitud tal que lo convierten posteriormente en un escollo del propio crecimiento. Salvo casos verdaderamente excepcionales, esta tendencia a la hiperconcentración no puede corregirse a través del mercado y del sistema de precios, a lo menos en períodos socialmente aceptables y en esta tesis concuerdan prácticamente todas las escuelas de política económica, desde la "economía social de mercado" hasta las ubicadas más a la izquierda del abanico ideológico. En consecuencia se está frente a uno de los varios problemas sociales que requieren de una deliberada intervención de la sociedad sobre sí misma. En América Latina, esta preocupación llevó históricamente a poner en práctica diversas formas de intervención sobre la manifestación territorial del crecimiento económico, muchas de las cuales se basaron en meras "copias" de modelos ensayados en otras latitudes.

6.- En la década de los cuarenta se popularizó en América Latina el modelo de desarrollo regional representado por la Tennessee Valley Authority (TVA), un exitoso programa iniciado por

Roosevelt como parte de la política anti-recesiva de los Estados Unidos en el inicio de los años treinta. La TVA ha sido una agencia federal cuyos propósitos inmediatos eran el control y la utilización del sistema fluvial de una hoya hidrográfica, con importantes efectos derivados, en términos del crecimiento económico de la cuenca. El éxito de esta experiencia hizo que se la replicara en varios países latinoamericanos, siendo los ejemplos más conspicuos la Corporación Venezolana de la Guayana y la Corporación del Valle del Cauca (Colombia). Este tipo de intento de promover el desarrollo de la periferia de los países llevó a definir una serie de regiones, coincidentes con cuencas fluviales en lo que acertadamente ha sido llamado posteriormente el "enfoque hidráulico del desarrollo regional".

7.- En la década de los cincuenta, la preocupación oficial por orientar geográficamente el crecimiento cambió de óptica al focalizar la atención en la situación deplorable de extensas zonas caracterizadas por problemas estructurales de pobreza y sub-desarrollo relativo. Esta vez el modelo inspirador fué la Cassa per il Mezzogiorno, la agencia estatal italiana creada en 1950 para modernizar el Sur de Italia. Nuevamente esto llevó a definir regiones en las cuales se crearon diversas modalidades de Corporaciones de Desarrollo que seguían el modelo de la Cassa. Entre muchos ejemplos, el más notorio fué y sigue siendo la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil.

8.- A mediados de la década de los sesenta se producen en varios países latinoamericanos algunos cambios políticos importantes que modificarían significativamente estos enfoques previos. En efecto, en Chile, en el Perú, en Venezuela y en Panamá, el control del Estado pasa a manos de partidos políticos, coaliciones, e incluso a manos de las Fuerzas Armadas; en todos los casos señalados se plantean proyectos políticos progresistas y reformadores que tienen como trasfondo común su adherencia a la ideología de la modernización, que como se sabe, postulaba la necesidad de reformas socio-económicas que le permitiesen a los

países replicar el camino del progreso que había caracterizado a los países más desarrollados. Dentro de tal pensamiento la idea de la integración nacional ocupaba un lugar destacado, ya que el diagnóstico asignaba precisamente a la falta de integración una buena parte de los males del subdesarrollo. La integración nacional se interpretaba en términos físicos, económicos y socio-políticos y para facilitar el logro de ella se postuló la necesidad de "ordenar" de un modo distinto el territorio nacional a través de una nueva división territorial, cuestión que se denominó como regionalización, es decir, la partición de todo el territorio nacional en regiones, que conformarían un verdadero sistema nacional de regiones, destinado a reemplazar a la larga, a la vieja y colonial división político-administrativa. Independientemente del valor de la ideología de la modernización, esta propuesta específica tiene una racionalidad no despreciable, puesto que es indudable que la división territorial de un país debe responder adecuadamente a los tiempos, y las antiguas provincias reflejaban una realidad económica, social y política largamente superada.

9.- Introducida así la idea y la práctica de la regionalización, es preciso distinguir entre varios tipos de regiones y de regionalización:

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 27 regionalizaciones diferentes.

ii) Regiones y regionalización de planificación o multipropósito, establecidas con el propósito 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.

iv) Regiones y regionalización administrativa o de desconcentración (muy parecidas a las anteriores) establecidas con el objeto de 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.

v) 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 como la creación de estructuras políticas y administrativas en las regiones.

10.- 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 señalar desde el inicio 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 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 sobreposiciones 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 deseabilidad 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 y que tienen que ver con la **autoidentificación** de la población con la región, sin lo cual esta 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.

11.-A pesar de los varios problemas que se presentan al introducir una regionalización, son también varias las ventajas que se asignan a dicho proceso. Entre ellas:

La desconcentración y descentralización de los servicios públicos requiere de escalas territoriales consonantes con las escalas en que se subdivide la prestación del servicio. La educación provee el ejemplo más claro de ello; la escuela básica tiene un ámbito comunal, el primer ciclo de la secundaria tiene un ámbito probablemente provincial en tanto que el segundo ciclo se ubica en un contexto regional al igual que la enseñanza profesional y así sucesivamente;

La región representa un espacio idóneo para articular iniciativas y proyectos que superan la escala municipal, ya sea por su tamaño o por la necesidad de coordinación; de hecho, toda región está constituida por un conjunto de municipios con una articulación más compleja que la simple suma de ellos;

Las regiones constituyen espacios adecuados para estimular la participación **política** de la población en un nivel que supera la micro-participación social local y que al mismo tiempo, representa un mayor compromiso que la macro participación electoral nacional;

Las regiones aparecen hoy día como elementos claves para mejorar la competitividad comercial internacional en el contexto de la conformación de grandes bloques de países. Esto se aprecia con claridad en el caso europeo, en donde a partir del año 1993, los Estados nacionales comenzarán a desdibujarse y la competencia así como la cooperación se dará entre regiones. Por tanto, regiones fuertes serán vitales en el futuro;

La regionalización y el fortalecimiento regional significan una contribución importantísima para garantizar un elevado y persistente crecimiento económico del país, al contrarrestar la tendencia a la megalopolización de la región capital que a la larga significa menos crecimiento económico por la desmedida absorción de recursos para gastos en infraestructura

en tal megalópolis (hay que recordar que una nueva línea del Metro santiaguino costaría US \$ 300.000.000);

La regionalización, al contribuir a un mejor reparto de los recursos del país sobre su propio territorio y al desatar las fuerzas endógenas de las propias regiones (empresarios, talento, sinergia, etc..), significa una contribución directa a la **equidad social**, en términos de la reducción de las disparidades en las condiciones de vida de los habitantes de las distintas regiones. Por otro lado, es crecientemente reconocida la relación entre la pobreza y el territorio y por tanto de la contribución que las políticas territoriales pueden hacer al combate por erradicar la pobreza. En efecto, las personas son "pobres" debido a que poseen un stock bajo de "capital humano" (educación y salud) o bien, porque están empleadas en sectores en decadencia que no pueden pagar remuneraciones adecuadas (¿ minería del carbón ?) o, porque están insertos en sistemas territoriales que estructuralmente están rezagados. Esta última situación (que investigaciones empíricas en varios países latinoamericanos demuestran que puede explicar un significativo porcentaje de la regresiva distribución del ingreso) puede ser corregida sólo mediante políticas de corte territorial.

Pero posiblemente lo más importante sea el hecho de que una regionalización política es una condición indispensable de una democracia moderna y estable en el tiempo. Un sistema verdaderamente democrático no puede convivir con una concentración exagerada del poder político, cualquiera sea el detentor y por tanto la estabilidad depende de una mejor distribución del poder. La redistribución del poder político debe beneficiar a todos los cuerpos intermedios de la sociedad y muchos de ellos son de naturaleza territorial; por tanto las regiones son en parte las receptoras de dicho poder. Adicionalmente y razonando sociológicamente, es permisible afirmar que una sociedad es tanto más democrática cuanto mayor es el grado de **diversidad dentro de la unidad de la Nación** que tolera; las regiones permiten dar expresión a dicha diversidad

sin caer en una suerte de anarquismo territorial.

12.- Un punto importante de tener presente en este contexto se refiere al horizonte temporal de una regionalización. En este sentido y en primer lugar hay que recordar que una regionalización no puede ser rígida a lo largo del tiempo, pero al mismo tiempo, las modificaciones permanentes o hechas cada pocos años impiden la consolidación social de las regiones, impiden que las gentes se identifiquen con su región, una cuestión extremadamente importante desde varios puntos de vista. En segundo lugar, pueden coexistir distintas regionalizaciones para diferentes horizontes de tiempo; se puede trabajar con muchas regiones para la planificación de mediano plazo y con pocas y grandes regiones para efectos de una planificación prospectiva. Esta consideración puede ser importante además en la solución de varios conflictos y reivindicaciones que se observan en Chile.

13.- Un breve vistazo a la experiencia internacional en materia de regionalización permite dibujar el siguiente cuadro. En Francia, la historia de la regionalización es más que centenaria, pero los hitos más recientes son el establecimiento de las regiones programa en 1954, su transformación en establecimientos públicos en 1972 y finalmente su conformación como colectividades territoriales en 1982, es decir, como cuerpos políticos. En Italia, la Constitución de 1947 estableció 18 regiones, cinco de las cuales tienen estatuto especial. En España, la Constitución Autonómica de 1979 configuró 17 Comunidades, cuatro de las cuales también han gozado de un trato especial. En Perú, la Constitución de 1979 introduce la región como primera división política del país; en 1987 se dicta la Ley de Bases de la Regionalización y a partir de 1988 se han dictado todas las leyes creando 11 de las 12 regiones establecidas constitucionalmente. En Colombia, un Decreto Ley del año 1987 crea las cinco regiones de planificación y establece en cada una un Consejo Regional de Planificación Económica y Social. En Guatemala, la Constitución del año 1985 introduce la regionalización y la descentralización del país. En

Venezuela, la primera regionalización data del año 1969, habiendo sido modificada en varias oportunidades. En Bolivia el Parlamento ha recibido más de una docena de proyectos de ley en torno a la regionalización. Finalmente, en los países federales restantes (Argentina, Brasil, México) los intentos de regionalización buscan más reafirmar el federalismo (que en varios aspectos representa el ideal de la regionalización) que introducir nuevas divisiones territoriales; no obstante, en el Brasil son importantes las macro-regiones de planificación.

14.- La regionalización en Chile como una política pública se inicia en 1966, durante la Administración Frei, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 16.635 que creó la ODEPLAN. En esa época se establecieron 12 regiones, una de ellas, la Zona Metropolitana. En 1974, el D.F.L.# 575 estableció la actual regionalización de 13 regiones, una de ellas la Región Metropolitana. Los principales cambios desde 1966 a la fecha son realmente dos: la secesión de Cautín de la primitiva Región conformada por Cautín, Valdivia y Osorno (que fué el resultado de un agudo conflicto regionalista) y la incorporación del antiguo Departamento de San Antonio a la Región de Valparaíso (cuestión que envuelve todavía un cierto potencial de conflicto). El resto de las modificaciones del D.F.L.# 575 a la regionalización inicial consistieron en separaciones y agregaciones de provincias sin que ello envuelva situaciones de abierto conflicto. El Gobierno pasado creó además una importante institucionalidad política, administrativa, financiera y participativa en las regiones, en términos de Intendentes Regionales, SERPLAC, SEREMI, COREDE y FNDR.

15.- Las dificultades y desafíos mayores que enfrenta todo proceso de regionalización y que se muestran nítidamente en Chile son dos: i) es imposible que una regionalización satisfaga a todos y por tanto siempre permanecen conflicto latentes; ii) en la mayoría de los casos, y Chile es un ejemplo paradigmático, las regiones son el resultado de un acto de voluntarismo político, necesario, pero artificial. En tales casos, después de establecer

la regionalización hay que construir social y políticamente las regiones, o sea, hay que darle contenido al contenedor; esto será una tarea inescapable en el caso de regionalizaciones políticas.

16.- Finalmente, dentro del tema de la regionalización, es imprescindible mantener presente que siempre una regionalización es un medio o un instrumento al servicio, en último término, de un desarrollo regional descentralizado.

17.- Una regionalización de naturaleza política requiere necesariamente de una correspondiente descentralización. En este contexto, es difícil encontrar un concepto que se haya prestado tanto a interpretaciones diversas y confusas, de manera que resulta ineludible hacer algunas precisiones al respecto.

18.- Primero que nada hay que separar nítidamente tres conceptos que suelen erradamente utilizarse como sinónimos. La deslocalización es un proceso mediante el cual se traslada desde un lugar del territorio a otro un organismo (cualquiera sea su naturaleza) sin cambiar en absoluto el proceso decisional. Naturalmente que el traslado del Congreso Nacional de Santiago a Valparaíso es el ejemplo más inmediato; la deslocalización no tiene nada que ver con la descentralización. La desconcentración es un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización, en forma exclusiva y permanente; para ello no se necesita crear nuevos organismos y por tanto las instituciones desconcentradas no requieren de personalidad jurídica propia, ni de presupuesto propio ni de normas propias de administración. Los SEREMI constituyen o deberían constituir ejemplos prácticos de desconcentración. La descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello sea posible requieren personería jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

19.- La descentralización puede ser **funcional** (p.e. una empresa pública de generación eléctrica), **territorial** (un gobierno

regional designado) o política (un organismo parlamentario nacional). Estas formas "puras" de la descentralización se pueden combinar en la práctica dando origen a formas "mixtas", de entre las cuales la que interesa en este caso es la **descentralización política-territorial** (p.e. un Consejo Regional de Desarrollo electo).

20.- Hay muchas consideraciones adicionales que agregar, de entre las cuales vale la pena citar las siguientes: i) la descentralización política sólo puede darse dentro del marco de un sistema político democrático, ya que descentralizar, en este sentido, implica no sólo compartir el poder sino abrir nuevos espacios políticos que pueden ser llenados por sectores políticos diferentes o antagónicos a aquellos que detentan el poder. Por eso es que hay una contradicción en los términos cuando se sostiene que sería posible la descentralización política en regímenes autoritarios; ii) la descentralización política sólo tiene sentido en rigor, en sistemas políticos unitarios centralizados; iii) la descentralización, en tal contexto, siempre es un acto de voluntarismo político del Gobierno (si se hace por Decreto) o del Parlamento (si se hace por Ley), pero al mismo tiempo es siempre un **proceso dialéctico** en el que juegan ofertas políticas y demandas sociales.

21.- Pero la consideración más importante en este campo tiene que ver con la pregunta siguiente: si la descentralización política es sólo concebible al interior de sistemas democráticos, ¿siempre ella contribuye a consolidar y a profundizar la práctica democrática, o puede también operar en un sentido inverso?. La respuesta a esta pregunta es que para que la descentralización profundice la democracia, se requiere que el poder político redistribuido mediante un proyecto descentralizador tenga como depositario **un receptor socialmente adecuado**, que en el caso de las regiones, no puede ser sino la propia **sociedad o comunidad regional organizada como tal**. De otra forma, el poder podría tener como destinatario una estructura meramente burocrática, o lo que es peor, grupos sociales dominantes oligárquicos y

retardatarios. Pero, como se indicó, en Chile así como en muchos otros países, las regiones delimitadas en el mapa no tienen una contrapartida en la realidad social y por tanto todo proyecto político descentralizador en términos territoriales presupone la **simultánea construcción social y política de las regiones.**

22.- La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa **potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.** Este es el gran desafío de la descentralización política regional. La descentralización no es por cierto una panacea de los males sociales, pero bien entendida y conducida, puede transformarse en una poderosa herramienta en el logro de una sociedad más democrática y más equitativa.

23.- Todos los conceptos anteriores confluyen finalmente en la idea matriz del **desarrollo regional.** Este complejo concepto y difícil proyecto también requiere de una serie de clarificaciones que tienen que ver con su propio alcance, con la investigación en relación a sus factores causales y con los principales criterios que permiten racionalizar la acción social para provocarlo.

24.- El término desarrollo regional se interpreta en dos escalas geográficas diferentes pero complementarias. En primer lugar se refiere al desarrollo de **cada región** y en segundo, a un modalidad de desarrollo **del país en su conjunto.**

25.- Concebido el término como el desarrollo de una y cada una de las regiones, habría que definirlo 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 persona en ella. Tal forma de desarrollo presupone, como es lógico, el crecimiento económico, pero además supone la existencia de los siguientes fenómenos: i) un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que permita la selección de su propio "estilo" de desarrollo y el uso de los instrumentos de política necesarios; ii) una creciente capacidad regional para captar y reinvertir el excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento; iii) un proceso creciente de inclusión social que implique una mejoría sistemática en la distribución interpersonal del ingreso y que facilite la participación de la población en el sistema decisional regional; iv) una creciente y activa conciencia social ambiental que preserve la calidad de vida y racionalice la explotación de los recursos y; v) un creciente equilibrio sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir sobre todo el espacio regional los beneficios del crecimiento. Estas características de un bien entendido desarrollo regional se apoyan fuertemente en la idea de potenciar al máximo las fuerzas endógenas de la propia región, cuestión que a su vez presupone la primacía de la concertación por sobre el conflicto.

26.- Concebido el concepto de desarrollo regional a una escala nacional y por tanto, parte integrante de un "estilo" nacional de desarrollo, se podría decir simplemente que éste tiene como propósito básico el **garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional**, reconociendo a cada colectividad territorial un espacio autónomo de realización, es decir, propio y diferenciado. Por tanto, el desarrollo regional visto como un proceso nacional presupone una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la Nación y también dentro del marco ordenador de un estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico y administrativo congruentes con ello.

27.- La siguiente cuestión importante tiene que ver con la

eficacia y eficiencia de la acción social a favor del desarrollo regional. La formulación de políticas debe tener como telón de fondo **un análisis científico** de las causas que explican la ocurrencia (o la no ocurrencia) de un fenómeno complejo como es el desarrollo de una región. En último término y sintéticamente se puede afirmar lo siguiente: el desarrollo a largo plazo de una región depende de la interacción de tres procesos o de tres fuerzas. En primer lugar, el crecimiento económico de una región cualquiera depende de la cantidad relativa de recursos financieros que llegan a ella; en segundo lugar, el crecimiento económico de esa misma región dependerá de la forma cómo el conjunto de las políticas económicas (macro y sectoriales) afecta a dicha región, ya que tales políticas no son neutras y por el contrario, provocan impactos de signo y magnitud diferente en cada región; en tercer término, el desarrollo de la región (como un proceso cualitativamente distinto y más complejo que el crecimiento) depende fundamentalmente de **lo que la región es capaz de hacer por sí misma**, es decir, de lo que se ha denominado como **la capacidad de organización social de la región**, que normalmente, debe ser estimulada y construida. En esta interpretación es fácil reconocer la presencia interactuante de dos actores que determinan si se produce o no el desarrollo: un actor político, el Estado, quien es responsable tanto del reparto de los recursos públicos (y que al hacerlo da señales al sector privado) entre las regiones, como del diseño y ejecución de un determinado cuadro de política económica y, un actor social, la **Región**, precisamente como un sujeto social, capaz de transformar el crecimiento en desarrollo. Todo esto sugiere que al momento de buscar fórmulas para estimular el desarrollo de las regiones, no basta lo que el Estado haga por sí solo, es necesario articular cuidadosamente a ambos actores.

28.- Hay ciertos principios generales que están presentes en todo planteamiento estratégico sobre el desarrollo regional de un país. En primer término, es obvio señalar que es imposible provocar simultáneamente procesos de desarrollo en todos los

puntos o áreas del territorio nacional, de donde se deduce que el desarrollo regional es siempre **selectivo**. La selección de las regiones en las cuales el desarrollo se estimulará preferencialmente es una decisión política, pero que debe fundamentarse tanto como sea posible, en criterios técnicos. Caben en este sentido dos consideraciones: primero, el desarrollo es un proceso de alta complejidad que supone la concurrencia simultánea de elementos económicos, políticos, sociales y psicológicos, que sólo se encuentran presentes en una pocas regiones que no por casualidad, son las regiones más avanzadas en términos relativos; segundo, el desarrollo regional debe respetar los equilibrios macro-económicos, teniendo presente que cuanto más rápidamente se desee desarrollar una región periférica, mayor es el sacrificio que hay que hacer en términos del crecimiento agregado del país. A la luz de estas consideraciones deben establecerse las prioridades del desarrollo regional y en tal caso, no resulta difícil entender que en Chile las regiones del Bío-Bío y de Valparaíso hayan sido tradicionalmente consideradas como prioritarias, a las cuales se han agregado las regiones extremas por cuestiones de geopolítica.

En segundo término, en la medida en que el desarrollo regional se concibe como un proceso políticamente descentralizado, ello implicará de suyo un proceso **gradual** en el tiempo. Entre nosotros, la centralización es un rasgo cultural e idiosincrático, cuyo rompimiento exigirá largos procesos de aprendizaje social, que deben ser ensayados en algunas regiones, para replicarse posteriormente. Así que **selectividad espacial** y **gradualidad temporal** son dos características de toda política razonable de desarrollo regional.

En tercer término, hay que recordar que se trata (el desarrollo regional) de un proceso de largo plazo cuyos frutos se verán en el Siglo XXI. Esto obliga a concebir las políticas regionales como políticas que contienen un fuerte componente de **ciencia y tecnología** para renovar y modernizar la base productiva regional. A corto y mediano plazo es conveniente exportar manzanas y

rollizos de madera, pero ese no puede ser el camino del desarrollo regional a largo plazo, a menos que se quiera pagar el precio de ver pasar el Siglo XXI muy lejos de las fronteras regionales (y por extensión, de las nacionales).

En cuarto término, el desarrollo regional hoy sólo puede ser entendido como un proceso asociativo entre el sector público y el privado, para cuya materialización se han creado variados instrumentos de política, muchos de los cuales son todavía poco conocidos entre nosotros.

En quinto término, actualmente la promoción del desarrollo regional no descansa sólo en instrumentos económicos. En muchos casos, la animación psico-social de los agentes del desarrollo regional es más importante que las medidas puramente económicas. Hay regiones, incluso en nuestro país, que están incapacitadas para desarrollarse porque son víctimas de una verdadera anomia social, que se traduce en un verdadero círculo vicioso depresivo.

En sexto término, dada la variedad de elementos que juegan en el desarrollo regional, toda política al respecto presupone, no sólo la canalización de recursos financieros, sino que al mismo tiempo, la más estricta coordinación inter-agencial en el sector público.

29.- Por último, el desarrollo acelerado de una o varias regiones tiene como contrapartida inevitable el control de la expansión física y económica de la región que tradicionalmente ha funcionado como la principal región de acumulación, normalmente la región capital y concretamente en Chile, la Región Metropolitana. Es fácil apreciar que se está hablando de las dos caras de una misma medalla: no es posible canalizar importantes recursos públicos y privados a una región si al mismo tiempo no se colocan en práctica instrumentos administrativos y financieros que desestimulen la permanente inversión en la capital y no es posible frenar el crecimiento de ella si no se ofrecen importantes estímulos para re canalizar los recursos a las regiones prioritarias. En el caso chileno además, ésto está

estrechamente vinculado al control del medio ambiente en Santiago.

30. En definitiva, el desarrollo regional del país representa un compromiso por la equidad, por el crecimiento sostenido y por la democracia. Es, en consecuencia, una cuestión de alta política nacional.

