

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.77
27 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y
DESARROLLO REGIONAL PERSPECTIVAS
POLITICO-ADMINISTRATIVAS EN CHILE */

Sergio Boisier **/

Documento 94/23

Serie Ensayos

*/ Documento preparado especialmente para el Seminario "Regionalización, descentralización y desarrollo regional: el caso chileno y experiencias comparadas" organizado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso con la colaboración de la Florida International University de los Estados Unidos. (Valparaíso, Chile, 11 y 12 de agosto de 1994).

La opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones.

**/ Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES.

INDICE

	<u>Página</u>
I. LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS	1
Introducción	1
a) El escenario contextual del desarrollo descentralizado: apertura externa y globalización y apertura interna y descentralización	1
b) El escenario estratégico del desarrollo descentralizado: nuevas formas de organización territorial (regiones pivotaes, asociativas y virtuales) y nuevas formas de gestión territorial (cuasi-Estados y cuasi-empresas)	5
II. LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO	9
a) La centralización política y administrativa de Chile: una característica nacional que se remonta al origen del país y de la nación	9
b) La creciente asociación entre descentralización y desarrollo regional en el ciclo modernizador 1939-1973	12
c) El discurso descentralista y la práctica concentradora en el período 1973-1989	13
d) La descentralización y el desarrollo regional a partir de 1990: dialéctica política y confrontación administrativa	16
e) Los desafíos inmediatos del proyecto descentralizador chileno	17
III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE FUNCIONES DE GOBIERNO	19
a) Las nuevas tareas de los gobiernos regionales	19
b) Las nuevas tareas del gobierno nacional	20
c) La sociedad civil regional: ¿quo vadis?	22
Bibliografía	24

I. LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS

Introducción

Gran parte del arsenal teórico y operacional vinculado a la cuestión del desarrollo regional (descentralizado) fué desenvuelto en contextos completamente distintos a los prevalecientes hoy. En particular, el mundo socio-económico configurado a partir de la crisis de fines de los veinte hasta aproximadamente la primera crisis petrolera de comienzos de los setenta, era un mundo de economías más o menos cerradas, con una muy fuerte ingerencia estatal en la asignación de recursos, con sistemas de producción fabril típicamente "fordistas", con sociedades de complejidad socio-política más bien primaria, etc..

No se necesita desarrollar ningún argumento para sostener que la realidad actual es tan diferente que casi se podría decir que es precisamente inversa a la anterior. Casi todo lo que se sabía y casi todo lo que era útil en términos instrumentales de política, dejó de constituir un acervo para racionalizar intervenciones sociales.

En el contexto más específico de América Latina, Chile es considerado como un país pionero en el "cambio estructural y en el ajuste", como también se le consideró pionero en materia de políticas de desarrollo regional treinta años atrás. No resulta fácil ni para las instituciones ni para las personas adecuarse a los nuevos escenarios, pero si ello no se logra con rapidez, se pagarán costos sociales elevados. La primera condición para poder actuar en consonancia con los tiempos actuales, es entender los cambios que han ocurrido y que ocurren diariamente. A ello apuntan los comentarios siguientes, basados en trabajos previos del autor.

- a) El escenario contextual del desarrollo descentralizado: apertura externa y globalización y apertura interna y descentralización

La globalización es la fuerza que empuja la apertura externa de los países, una apertura de dimensiones esencialmente económicas. Como lo dice la CEPAL:

"La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de información... la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para

mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones (las regiones, habría que agregar) para mejorar su inserción internacional" (CEPAL; 1992).

Los cambios mundiales, **unipolaridad política y multipolaridad económica**, unidos a la **megatendencia descentralizadora**, están colocando a los **territorios organizados y complejos**, cualquiera sea su escala, en un lugar protagónico en relación al nuevo orden internacional, como por ejemplo lo discute el Stanford Research Institute (SRI; 1990).

La apertura externa puede ser calificada como de "alta" o como de "baja" según sea el valor del coeficiente de comercio externo sobre el PIB. Cualquiera sea el "estado" de la apertura externa, ésta a su vez debiera traducirse en alcanzar posiciones **competitivas y modernas** en términos de los productos comercializados. Ya se sabe que en este contexto, el concepto de **competitividad** es un concepto de estática comparativa que alude a la ganancia de cuotas de mercado en sectores **que a su vez están, globalmente, ganando proporciones crecientes del mercado**, en tanto que el concepto de **modernidad** alude al valor agregado y al progreso técnico incorporado en los productos.

La competitividad, según lo plantea la CEPAL, es hoy una **competitividad sistémica**, basada en la productividad conjunta de la cadena productiva y de servicios ligada a un producto que logra ubicarse en nichos competitivos. La "red" de sub-contratistas, proveedores, prestadores de servicios, que se "teje" en torno a una producción competitiva, se mapea territorialmente, mostrando una elevada densidad de interacciones en el espacio geográfico próximo a la empresa exportadora, espacio próximo que más o menos coincide con un territorio local o regional.

Al igual que lo que sucede con las personas, ahora se puede afirmar, y así lo entienden las empresas modernas, que el éxito a largo plazo de una estrategia empresarial está articulado al éxito de la correspondiente estrategia territorial. Esto pone de relieve la importancia de los gobiernos territoriales para las empresas de ese mismo territorio.

Lo que la CEPAL llama ahora "el regionalismo abierto" (la propuesta presentada en Abril de 1994 en la Reunion de Cartagena de Indias), es decir, la posibilidad para cualquier país de pertenecer simultáneamente a varios procesos y esquemas de integración (lo que en el ILPES se ha denominado desde antes y en referencia a los territorios subnacionales "el regionalismo virtual), plantea tareas completamente nuevas para el Estado, sea a nivel nacional, sea a nivel sub-nacional. El NAFTA, el MERCOSUR, el PACTO ANDINO y los múltiples acuerdos bilaterales de comercio y/o de integración, colocan a países y regiones en un marco completamente nuevo.

Se constata, por otro lado, una **megatendencia descentralizadora** a nivel universal. La descentralización se encuentra "en la cresta de la ola"; está provocando un importante cambio en los fundamentos del paradigma regional al cambiar su sesgo centralista por el sesgo de signo contrario.

La megatendencia descentralizadora cabalga a horcajadas en los cuatro caballos apocalípticos del cambio del modo de acumulación: la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferentes sobre la producción, las comunicaciones y, el transporte); las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil; la reestructuración del Estado y; la privatización y desregulación (Boisier; 1991).

La revolución científica y tecnológica ha modificado el **paisaje industrial**, al hacer ahora factible la diseminación en el territorio de plantas manufactureras de tamaño considerablemente menor al prevaleciente en el pasado. El nuevo paisaje industrial ha sido bautizado por Vázquez-Barquero como "la economía difusa" y por Castells como "la economía de geometría variable". Este nuevo patrón de asentamiento productivo facilita los procesos de segmentación geográfica de la cadena productiva, la desconcentración al interior de las empresas y en general crea un ambiente propicio para la descentralización en el ámbito privado y público. La misma revolución, a través de sus efectos sobre las comunicaciones no sólo ha reducido los costos de ellas, llevando a casi cero la fricción del espacio en ciertos campos; también hace hoy posible el "contacto cara a cara" mediatizado por la electrónica y ello también juega a favor de mayores grados de descentralización. Los efectos de la misma revolución sobre los sistemas de transportes, en todas las modalidades, reducen, de nuevo la fricción de la distancia.

Resulta casi ocioso y para algunos habitantes de Europa o de Africa puede resultar hasta ofensivo referirse ahora a la importancia creciente de las demandas de la sociedad civil por mayores espacios de autonomía que inevitablemente van de la mano con la descentralización política y territorial. Esta es, qué duda cabe, una de las principales fuerzas que juegan en la dialéctica de los procesos descentralizadores.

En América Latina, la reestructuración del Estado en la actualidad obedece a dos fuerzas: la aparición de una democracia renovada y nueva que exige que la principal estructura política de la sociedad (el Estado) se ponga a tono con una forma de democracia que apuesta a la sociedad civil, y las necesidades de orden en las finanzas públicas, que han significado drásticos ajustes y transferencias de funciones (y no siempre, de los recursos correspondientes) a instancias menores y descentralizadas de gobierno, por ejemplo, municipios y regiones.

La privatización, una fuerte tendencia que en parte obedece a criterios ideológicos y en parte a criterios económicos y financieros, contribuye a crear también "ambientes" descentralizadores, aunque no sea más que por la consideración relativa al aumento del número de decisores independientes en un sistema económico dado.

La apertura interna descentralizadora, de dimensión política, lleva, al igual que la apertura externa ya comentada, a dos posibles "estados" en cualquier momento del tiempo: una apertura interna "alta" o a una apertura interna "baja", dependiendo del grado de descentralización política y territorial concebido en el "proyecto descentralizador nacional". A su turno, sea "alta" o "baja" la apertura, ella debiera manifestarse en el logro de una mayor **equidad** (en el reparto de los frutos de la apertura externa) y a una mayor **participación** de la población en el sistema de toma de decisiones.

La situación actual de América Latina en materia de descentralización muestra tres situaciones diferentes: los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) buscan recuperar el federalismo y acentuar al mismo tiempo la transferencia descentralizadora de funciones a los municipios y a los propios entes federados; los países unitarios aparecen a su vez divididos en dos grupos, Colombia y Chile por un lado, con significativos procesos de descentralización política y/o territorial (de hecho, la Constitución colombiana de 1991 transforma a Colombia en un caso similar al español) y el resto, en que la "apuesta" descentralizadora se manifiesta mucho más en el plano municipal que en el regional.

El escenario nacional, configurado por la intersección de los dos tipos de apertura, define el actual contexto del desarrollo regional y plantea, a todo gobierno territorial el doble desafío de colocar a su territorio (no en un mero sentido físico) en el comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el proceso decisional, de una manera participativa y equitativa.

La posición de Chile en este escenario ha cambiado dramáticamente en los últimos veinte años. De ser un país con un bajo coeficiente de apertura externa, con exportaciones poco modernas y poco competitivas por un lado, y con ninguna apertura interna, ha pasado a ser una de las economías más abiertas de América Latina, con un comercio externo con creciente participación de productos competitivos y modernos y, a partir de la dictación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, con un razonable grado de apertura interna y de participación, si bien la equidad sigue siendo esquivada.

- b) El escenario estratégico del desarrollo descentralizado: nuevas formas de organización territorial (regiones pivotaes, asociativas y virtuales) y nuevas formas de gestión territorial (cuasi-Estados y cuasi-empresas)

Según el Stanford Research Institute, la "racionalidad regional" está cambiando. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de "región" se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, obliga volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de reestablecer categorías obsoletas.

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto, fuertemente ligados a los intentos dirigistas de regionalización, han sido: **distancia, fricción del espacio y, contigüidad**. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción en los costos de transporte y de comunicaciones. La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional --versus factores tradicionales-- acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un **bit** de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales.

En el pasado el "tamaño" de las regiones constituía un criterio importante en su definición. Una región "grande" tenía, presumiblemente, mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comercio externo y tenía, también presumiblemente, mayor poder político. En este último caso se pasaba por alto que el poder depende, no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

El tamaño, como criterio para establecer regiones, también entró en una fase de obsolescencia. A cambio del tamaño, lo que interesa hoy día es la **complejidad estructural** de un territorio organizado. Así pues, hoy la búsqueda no apunta a determinar cuán "grande" debe ser una región; más bien y por el contrario, lo que interesa es determinar **el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural**. Por razones de orden práctico, esta búsqueda "hacia abajo" debe limitar en la división política y administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar veinte años atrás).

Por otro lado, la **flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad** son requisitos indispensables de toda región "moderna", en cuanto ellos son factores facilitadores de la entrada y salida de redes, con velocidad y oportunidad (Boisier; 1994).

Teniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos regionales, se ha sugerido denominar **regiones pivotaes** a los territorios organizados y complejos identificables a la escala de la división político administrativa histórica. Estas regiones pivotaes serán provincias en algunos países, departamentos en otros o estados en los países federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y que poseen **cultura, identidad y flexibilidad**. Casos concretos en América Latina son el Departamento de Antioquia y el Departamento del Valle del Cauca en Colombia, la provincia de Concepción en Chile y el Departamento de Santa Cruz en Bolivia, entre otros.

Estas regiones **pivotaes** pueden formar regiones de mayor amplitud, llamadas **regiones asociativas**, a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales **adyacentes** (esto es exactamente lo que se plantea en las Constituciones de Colombia y del Perú). La diferencia práctica más importante entre estas regiones **asociativas** y las actuales regiones reside en la **libre voluntad** de los asociados y por tanto, en el carácter democrático de la región asociativa.

Las regiones **pivotaes o asociativas** pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones no necesariamente contiguas ni siquiera necesariamente del mismo país para dar lugar a una categoría superior de una suerte de ordenamiento "anidado" regional: las **regiones virtuales**. Una región "virtual" es el resultado de un acuerdo de tipo contractual (formal o nó) entre dos o más regiones pivotaes o asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.

Por supuesto, es fácil reconocer en la "corporación virtual" (Business Week; 1993) un antecedente directo de esta propuesta.

El cuadro siguiente resume las principales características de los tres tipos de regiones.

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS TRES TIPOS REGIONALES

	PIVOTAL	ASOCIATIVA	VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estrategica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Contínua	Contínua	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial+Política	Funcional
Sistema decisional	(P)	(O + P)	(T + O + P) ¹

¿Qué tipo de estructura territorial y política está emergiendo en los países que ponen en práctica proyectos nacionales descentralizadores? ¿Qué implicaciones tendrán tales estructuras en términos de su propia gestión política y económica?

Hace ya varios años que circula en el medio profesional la propuesta de concebir a las nuevas regiones que son dotadas de un grado pertinente de descentralización como verdaderos **cuasi-Estados** (Boisier; 1986). Este concepto fué acuñado en el marco de una conceptualización del desarrollo regional como una cuestión de naturaleza política, aludiendo con ello al hecho de que la mayoría de las regiones se encuentra inserta en estructuras de dominación/dependencia que entran su propio crecimiento y desarrollo. Se sigue de allí la necesidad de quebrar tal relación y la necesidad de reemplazarla por una articulación Estado-Región de tipo cooperativa; esto supone la acumulación, por parte de toda región, de **poder político**, en magnitudes tales como para viabilizar tal operación, poder político que se nutre de la **cesión de poder**

^{1/} Estas categorías corresponden a las utilizadas por H.D. Linstone (Perspectiva **Técnica**, Perspectiva **Organizacional** y Perspectiva **Personal**) en "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación" *Revista de la CEPAL* N° 31, 1987, Santiago de Chile.

contemplada en el proyecto descentralizador nacional y en la **creación de poder** mediante la concertación social.

Alcanzado un punto de acumulación crítica de poder, los atributos clásicos del Estado como estructura política (demarcación territorial, membresía obligatoria y, uso legítimo de la coacción), aparecen parcialmente transferidos a las regiones descentralizadas, al punto de justificar su denominación como **cuasi-Estados**. Por supuesto, el cuasi-Estado regional presupone la elección directa de la autoridad política y de los cuerpos políticos regionales.

Por su lado, el concepto de una región como una **cuasi-empresa**, alude al diseño estratégico de la gestión regional, gestión entendida en el ámbito público como **dirección política+administración**, de un "proyecto político" regional (Boisier; 1992).

Cuando se pretende aplicar a la gestión del desarrollo regional modalidades propias de la gestión estratégica de las grandes corporaciones, deben identificarse --en toda región-- cuatro pares de variables, descritas a continuación:

- i) ¿Qué producir y dónde vender? La respuesta a la primera parte de la pregunta --cara al Siglo XXI-- tiene que ver con la exploración y creación sistemática de **ventajas comparativas dinámicas** en la región, resultantes de un esfuerzo colectivo en ciencia y tecnología que permita agregar sistemáticamente progreso técnico a la producción regional o que permita crear nuevos productos de alta tecnología. Es importante decir que al responder esta pregunta la región responde también a la pregunta complementaria: ¿ **qué no debe producirse** ? y en consecuencia cuáles son las actividades no competitivas que deben cerrar previendo crisis inescapables. La respuesta a la segunda parte de la pregunta supone un esfuerzo permanente de la región para identificar o crear **nichos de mercado** correspondientes al "mix" de producción elegido.
- ii) ¿Qué proyectos se pueden identificar y cuáles son los arreglos financieros adecuados?. Una tarea fundamental en la gestión moderna del desarrollo regional es la creación y mantención de un **banco de proyectos**, en consonancia, nuevamente, con el perfil productivo seleccionado. Tal banco de proyectos, a disposición permanente de potenciales inversionistas, debe incluir un **sistema de ingeniería financiera** moderno y escalar, es decir, flexible a la escala de los proyectos. Aquí se encuentra el espacio para desarrollar sociedades mixtas de aval compartido, sociedades de arriendo con compromiso de venta (leasing), sociedades de facturación, sociedades de capital de riesgo, etc..

- iii) ¿Cuáles son los recursos humanos y cómo se pueden emplear?. Hay acuerdo en que la primera reponsabilidad de toda región es proporcionar empleo a su propia población. Hay aquí un conjunto de acciones regionales relacionadas con el fomento a la pequeña y mediana empresa (principal generadora de empleo **neto**, de acuerdo a la experiencia de varios países desarrollados y en desarrollo), a la formación profesional, al reciclaje de la mano de obra y a la creación de instituciones locales de apoyo a la generación de empleo.
- iv) ¿Qué imagen corporativa regional desarrollar y cómo se promociona?. Si se admite, como lo propone la CEPAL actualmente, que la competitividad es **sistémica** y en gran medida territorialmente localizada, la generación de una verdadera imagen corporativa regional que fundamente y respalde la búsqueda regional de capital, de tecnología y de mercado, en el ámbito internacional, se convierte en una tarea nueva y decisiva para todo gobierno regional, el que, en asociación con el sector privado regional, debe formular tal imagen y utilizarla como mecanismo promocional. La imagen corporativa regional requiere hacer explícita una verdadera **cultura** regional, que no pocas veces debe ser creada a partir de culturas locales y vernaculares pre-existentes; la imagen corporativa regional hace uso además, de los sistemas legales de protección de marcas, especificación de origen, patentes, etc..

Las técnicas de comunicación modernas resultan imprescindibles en la gestión actual del desarrollo regional. El **marketing** es un instrumento de toda región y de todo gobierno regional que busca posicionar a la región de una manera competitiva y moderna en el mercado internacional.

II. LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

- a) La centralización política y administrativa en Chile: una característica nacional que se remonta al origen del país y de la Nación

Se ha señalado en muchas oportunidades que Chile constituye una suerte de epifenómeno del centralismo latinoamericano. Las causales apuntan a cuestiones de diverso orden, desde la configuración geomorfológica del territorio nacional, pasando por la dificultad--de españoles primero y de chilenos después--para establecer la soberanía del Estado sobre la totalidad del territorio, a causa de la tenaz resistencia araucana. Por cierto,

se menciona con frecuencia, además, las guerras externas que provocaron la anexión de importantes territorios, de manera tal que sólo a partir de comienzos de este Siglo queda configurado el territorio nacional, tal como hoy se le conoce. Se agrega todavía, un asunto por demás importante: la herencia jurídica y administrativa española, heredera a su turno, del centralismo borbónico francés.

No resultará extraño entonces, que no pocos autores, en estricta adhesión a Claudio Véliz (Véliz; 1984) apunten a la configuración de una verdadera **cultura centralista** en Chile.

Desde el punto de vista jurídico, desde el nacimiento mismo de la administración, ésta fue centralizada con el fin de promover una acción estatal que iba más allá del sentido medieval de ejercer el poder. Según Vergara Blanco: "Así nace la administración indiana, y se instaura, por primera vez, la centralización administrativa en la estructura institucional chilena, estableciéndose un complejo de oficinas dependientes de un núcleo central constituido por las Secretarías de despacho o ministerios, cuyos titulares impulsan y dirigen su gestión desde arriba y son responsables, ante el monarca, de cada uno de los asuntos a su cargo..." (Vergara Blanco; 1991). Entonces, el primer cimiento de nuestra estructura institucional-administrativa se encuentra en esta Administración centralizada, en que cada Ministerio constituía una cúpula, de la cual dependían todas las demás oficinas inferiores, por cada rama de la Administración (ídem.).

El ejercicio espacial del poder político se configura a partir de 1786, cuando la puesta en práctica de la **Ordenanza de Intendentes** genera la primera división provincial. Inicialmente se establecieron dos Intendencias o provincias en 1786; en 1811 se establecen tres; en 1822 se crean seis departamentos; en 1826 se vuelve a la nomenclatura provincial estableciéndose ocho provincias. Todavía en el Siglo XIX se llegaría a quince provincias. En 1925 se establecen 23 provincias y en 1974 (año en que se decreta la actual división regional), existían 25 provincias.

Como lo señala Vergara Blanco, la implantación del régimen de Intendencias en todo el Imperio Español, fué una decisión tendiente a buscar una restructuración administrativa de **carácter descentralista**. El poder político asumió la alta decisión de terminar con el riguroso "centralismo" dirigido por los Secretarios del Monarca, lo que obligaba a recurrir permanentemente a las autoridades de la Península y quitaba a los gobernantes locales la relativa autonomía que habían tenido. Esta modernización administrativa significó un cambio de estructuras, que tenía que ver con nuevos agentes administrativos, trasposos de competencias, nuevas atribuciones, cambios presupuestarios y el hecho mismo de inaugurar una nueva institución: la **Intendencia**.

Las primeras Constituciones del Chile independiente (a partir de 1810), esto es, las Constituciones de 1812, 1814, 1818 y 1822 establecieron regímenes políticos y administrativos fuertemente centralizados. En 1826, la Constitución, de efímera vigencia, estableció un sistema federal, en tanto que la Constitución de 1828 intentaría poner en práctica un sistema descentralizado al consagrar una Asamblea Provincial compuesta por Diputados elegidos por el pueblo, con funciones administrativas y políticas (nombrar senadores y proponer al Ejecutivo una terna para el cargo de Intendente).

Fue el Ministro Diego Portales, a quien muchos ven como el forjador del Estado-Nación en la tercera década del Siglo XIX, el verdadero artífice del centralismo chileno. Portales hizo de los Intendentes la pieza clave del centralismo, al transformarlos en agentes directos del Presidente de la República, nombrados por él, responsables ante él y ocupados, ante todo, de ejecutar sus órdenes en el territorio a su cargo. Portales además refuerza la figura clave de la administración central y de la "centralización administrativa" --la figura del Presidente de la República-- hasta el punto de configurar, hasta el día de hoy, un modelo de "cesarismo presidencialista".

La idea portaliana de un Intendente provincial que es agente natural e inmediato del Presidente de la República, queda incorporada en la Ley de Régimen Interior de 1844 y nunca más dejará de figurar en el ordenamiento constitucional chileno.

Finalmente, la Constitución de 1925 reafirma el carácter unitario del Estado chileno, pero consultó algún grado de descentralización al establecer las Asambleas Provinciales (nunca reglamentadas en la ley) y la Municipalidades, como personas jurídicas públicas.

Hay que observar que la historia chilena no ha sido ajena a la pugna entre centralización y descentralización y a su expresión más concreta en términos de modelos de organización política: unitarismo y federalismo. Aparte del intento constitucional federalista de 1826 ya citado, el Siglo XIX testifica dos incidentes armados, con características de guerra civil, uno en 1851 (que enfrenta la capital a la provincia de Concepción) y otro en 1859 (que enfrenta la capital a la provincia de Atacama). Resabios de ambos conflictos son perceptibles aún hoy en la sociedad chilena.

El triunfo del unitarismo centralizador por sobre el federalismo descentralizador estuvo acompañado en el caso chileno por la consolidación de un régimen presidencial que, a partir de la Constitución de 1925, transitó sin dificultad desde un presidencialismo con descentralización a un presidencialismo con centralización (Palma; 1991).

b) La creciente asociación entre descentralización y regionalización en el ciclo modernizador 1939-1973

El par conceptual **centralización/descentralización** se expresa en el universo de lo político, en el universo del poder y de su distribución, o sea, en el universo primario de lo estrictamente funcional. No obstante, es evidente, en Chile y en otras partes, una creciente asociación entre la cuestión de la descentralización y la distribución espacial (territorial) del poder político.

El año 1939 muestra en Chile la interacción de tres hechos de muy diferente naturaleza, pero que se entremezclarán de manera tal, que habrían de cambiar la naturaleza del "proyecto nacional".

A la Segunda Guerra Mundial (con concretas implicaciones económicas para el país), se agrega el triunfo de la coalición política de izquierda (Frente Popular) que pone término definitivo al período oligárquico y abre un fructífero período de modernización, que duraría prácticamente un cuarto de siglo. Ello se instrumentaliza mediante la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como parte de la respuesta pública a la necesidad de reconstrucción provocada por el devastador terremoto de Chillán en Enero de 1939.

La CORFO impulsa un fuerte programa de industrialización basado en proyectos de regadío, generación de energía eléctrica, extracción de petróleo, producción de acero, producción de azúcar de remolacha, construcción hotelera, fruticultura y otros, que modifican notablemente la **geografía productiva** del país. La **Geografía Económica de Chile**, monumental texto publicado por CORFO coloca en la mesa de discusión la cuestión de la identificación de regiones en Chile (básicamente utilizando criterios geomorfológicos) y la cuestión más compleja del desarrollo territorial del país, juzgado, ciertamente, como desequilibrado o inarmónico. A la larga, el concepto de desarrollo regional terminará por incorporar --correctamente-- la descentralización decisional, como un componente o como un requisito.

Sin embargo, será necesario esperar hasta 1960 para que se inicie en el país una secuela de acontecimientos que se eslabonan de forma de concluir --provisoriamente y más de veinte años después-- en la dictación de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175 del 20.03.93.

En efecto, en Mayo de 1960, nueve provincias del Sur del país son virtualmente arrasadas por violentos terremotos y maremotos, hecho que obliga al Gobierno de Alessandri a emprender una magna tarea de reconstrucción. Para ello se reestructura el Ministerio de Economía (que pasaría a denominarse Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción), asignando nuevas y específicas tareas de desarrollo regional a la CORFO y en particular, crea los **Comités Provinciales de Desarrollo** cuyo propósito era "...equilibrar el

desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país". Estos Comités no lograron consolidarse y al cabo de pocos años habían dejado de funcionar; no obstante, la CORFO emprendió un interesante programa de investigaciones --en conjunto con la Universidad de Chile-- a fin de relevar la estructura productiva, los problemas y las potencialidades de las distintas provincias. Estos estudios constituirían la semilla de las políticas públicas más específicamente regionales que se establecerían a futuro y constituyeron además, una forma de entrenamiento profesional para un vasto conjunto de jóvenes economistas que tendrían posteriormente la responsabilidad del diseño de políticas.

La campaña presidencial de 1964, que culminaría con el triunfo de Eduardo Frei Montalva, ya incluía por primera vez en la historia de Chile, pronunciamientos programáticos en torno al desarrollo regional y a la descentralización, bajo la poderosa influencia intelectual de Jorge Ahumada, cuyo clásico libro En vez de la miseria, se había convertido en el documento programático de Frei.

El Gobierno de Frei crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y traspasa a su novísima Sub-Dirección de Planificación Regional las tareas respectivas hasta entonces en manos de la CORFO iniciándose así un período de notable creatividad en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional. La descentralización, si bien balbuceante y ni siquiera bien conceptualizada, se instala en el centro mismo del poder.

La obra del Gobierno de Frei en materia de desarrollo regional (estudios y formulación de estrategias y políticas) fué muy considerable (Boisier; 1981). No escapó, sin embargo, al fenómeno "pendular" de la política chilena de las décadas pasadas. De esta manera, el Gobierno de Allende y de la Unidad Popular significó un inacabado intento para colocar el tema del desarrollo regional en el marco del **centralismo democrático**, propio de la matriz ideológica marxista prevaleciente. Desde tal punto de vista, cabría hablar de una tendencia a una regresión.

c) El discurso descentralista y la práctica concentradora del período 1973-1989

El Gobierno Militar será el responsable de desatar una suerte de **dialéctica descentralista** en Chile, que ha conducido al país a una verdadera **terra ignota**, como lo señalase el propio Presidente Aylwin, a una tierra que es simultáneamente de promesas y desafíos. En cierto sentido, es un mérito no buscado.

La actual situación de la descentralización **territorial y política** en el caso municipal y sólo **territorial** en el caso regional, se explica por la intersección de dos fuerzas, una externa al país, ya comentada en páginas anteriores y otra interna.

La pretención de insertar a plenitud la economía chilena en el comercio internacional (uno de los pilares de la estrategia económica del período 1973-1989), no podría haber pretendido quedar inmune respecto a la tendencia descentralizadora. El "virus de la redistribución del poder" infectó --y no podía ser de otra manera-- a la sociedad chilena. De los cuatro caballos en que cabalga la descentralización, los dos últimos eran particularmente importantes desde el punto de vista estratégico.

Por otro lado, y como ya es bien conocido, la Junta Militar que asume el Gobierno de Chile en 1973 recibe, de parte de un significativo grupo de economistas de derecha, una propuesta de estrategia económica contenida en un documento conocido posteriormente como "El Ladrillo" (CEP; 1992). Este documento contenía un fuerte alegato a favor de un sistema descentralizado, **entendiendo la descentralización desde un punto de vista estrictamente económico, es decir, como la prevalencia del sistema de precios y del mercado en tanto mecanismos de asignación de recursos.** El discurso político del régimen se impregna, desde sus inicios, de la idea de la descentralización, si bien, en un comienzo, ésta no se vinculaba al territorio.

La operación de desmontar el aparato de planificación en manos del Estado es ejecutada con rapidez. El sistema de planificación **regional** sin embargo, resistirá durante varios años e incluso es reforzado hasta el año 1978. ¿Cómo se explica esto? Por el interés ideológico por la planificación regional de parte de un importante grupo de militares empapados de un pensamiento geopolítico que se entronizarán en la recién creada Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). La Comisión tuvo por principal cometido preparar las bases para los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974, que establecieron la regionalización actual y varias de las estructuras administrativas y financieras en vigencia.

La descentralización adquirió carta de ciudadanía **regional** a través de CONARA. El discurso político del régimen comenzó a reiterar la idea de una descentralización estrechamente asociada a una propuesta de regionalización y de desarrollo regional, como también, asociada al plano municipal.

No obstante, este discurso estaba condenado a entrar a un callejón sin salida, más temprano que tarde. Enfrentaba una contradicción lógica insuperable entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad, la de un régimen autoritario, incapacitado por ello mismo, de abrir espacios políticos propios de un proyecto descentralizador, espacios que eventualmente podrían ser llenados por fuerzas distintas de las que detentan el poder. Por ello y con razón, un miembro de la Junta de Gobierno (el General F. Mathei) señalaba a un importante rotativo en 1984: "La regionalización está estancada!".

Pero el reiterado discurso supuestamente descentralista del Gobierno Militar encontró un terreno abonado en dos importantes y nuevos sectores sociales del país, surgidos en buena medida, al amparo de la propia estrategia de desarrollo del Gobierno: las nuevas y dinámicas burguesías regionales por un lado, y un nuevo estamento académico regional por otro. El primer grupo aparece asociado al proceso de apertura, de privatización, y de aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas (ligadas a recursos naturales) y también de aprovechamiento de las restrictivas condiciones laborales de la época; el segundo, se relaciona con el proceso de creación de las nuevas universidades regionales (universidades "derivadas" de la fusión de las sedes regionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado). Ambos sectores se muestran --por distintas razones-- como decididos partidarios de la descentralización y contribuyen a formar organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, CORCHILE) que hacen de la descentralización su principal motivación. Estas organizaciones se vinculan, aunque no de una manera formal, a los partidos políticos de derecha. De una forma sutil, la demanda descentralista más articulada comienza a "derechizarse".

El mensaje descentralista del Gobierno Militar encontró también un terreno fértil en el histórico sentimiento anti-capitalino de importantes segmentos de población, presente en varias regiones, en la del Biobío en particular.

Si a estas crecientes demandas, reales o latentes, se agrega el permanente interés (por la descentralización) radicado en núcleos intelectuales y tecnocráticos de los partidos políticos que se encontraban en la oposición, es fácil entender que la campaña política de 1989 colocase en un punto importante de la agenda electoral la cuestión de la descentralización (regional y municipal), la redemocratización territorial y el desarrollo regional.

Los comentarios anteriores han puesto el acento en el plano regional. El Gobierno Militar efectuó una muy profunda reforma municipal, que transformó al municipio en una verdadera **empresa de servicios públicos**, a la cual se transfirió la descentralización (municipalización) de las atenciones primarias de salud y primarias y secundarias de educación. El Municipio se transformó, además, en la rama ejecutiva local del Estado para los efectos de implementar las políticas sociales. A la cabeza de la corporación municipal el Gobierno Militar colocó a la figura del Alcalde, **designado por el Presidente de la República**. La administración municipal quedó configurada por los Jefes de los Servicios Municipales y la "participación" de la población se estructuró a través de los Consejos de Desarrollo Comunal, organismos de representación estamentaria y corporativa. Una también profunda reforma al régimen fiscal municipal entregó a los municipios importantes recursos financieros. **Pero nada de ésto tuvo que ver con la**

descentralización, siempre presente en el discurso y siempre inasible en la realidad!.

Ya a comienzos de la década pasada, uno de los más importantes constitucionalistas chilenos había escrito en referencia a la experiencia del Gobierno Militar: "De los antecedentes expuestos se deduce que el **modelo de descentralización** del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores" (Cumplido; 1983).

d) La descentralización y el desarrollo regional a partir de 1990: dialéctica política y confrontación administrativa

Si bien el Programa de Gobierno de la Concertación planteaba la propuesta más ambiciosa en materia de descentralización, una vez instalado el gobierno de Aylwin, la **cuestión regional**, pareció perder prioridad en favor de la más sentida necesidad de democratizar el ámbito municipal mediante la correspondiente reforma constitucional. Es así que en Mayo de 1990 el Ejecutivo presentó a la Cámara un proyecto de reforma constitucional que incidía principalmente en la modalidad de elección de alcaldes, proyecto rechazado en el Senado, fundamentalmente porque los Senadores de oposición consideraron inaceptable la falta de un tratamiento integral de la descentralización, es decir, la falta de una propuesta **regional**. Por ello, un año después, el Ejecutivo envía un nuevo proyecto, esta vez de alcance tanto regional como comunal, proyecto transformado en las leyes orgánicas respectivas (LOR 19.175 y LOM 18.695).

Políticamente, la oposición actuó con una lógica impecable. Por un lado, tomó en sus manos una emergente demanda nacional (por restringida que estuviese a ciertos sectores "ilustrados", pero con fuerte capacidad de presión) arrebatando la iniciativa al Gobierno y obligándolo a modificar su posición. Por otro, tal como había sucedido en el pasado en países europeos (Italia, por ejemplo), la oposición hizo cálculos políticos y electorales muy sencillos que permitían prever dificultades de largo plazo para ganar una elección presidencial y dificultades de corto plazo al enfrentar la posibilidad cierta de perder gran parte del control de los municipios (cuestión que la práctica probó muy pronto). De ahí la conveniencia de crear **nuevos espacios políticos** (las regiones) en donde potenciar su presencia en el aparato del Estado.

"Esta dialéctica terminó en una síntesis promisorias para el país: la actual Ley Orgánica Regional y su potencial para avanzar en una profundización de la democracia y en el desarrollo de la periferia del país" (Boisier y Zurita; 1993).

Como lo señala un especialista: "La reforma regional emergió como producto del juego político más que como una prioridad absoluta dada por alguno de los actores relevantes y durante toda su tramitación mantuvo esta condición de tema relativamente de pocos. Esto no niega que hoy día los temas de la descentralización y desconcentración son mucho más relevantes que hace una o dos décadas atrás, pero tampoco podría afirmarse que la reforma es el resultado de un sentimiento regionalista o descentralizador que cristaliza en una nueva estructura de administración territorial" (Abalos; 1993).

Otros especialistas opinan de una manera distinta. Vergara Blanco, por ejemplo, sostiene: "La descentralización regional es, hoy en Chile, **un valor cultural y jurídico**". Y agrega: "Desde el punto de vista cultural, hay una conciencia sobre la necesidad de llevar adelante lo que se ha llamado "regionalización". Existen grupos de actores sociales que, incluso, se llaman regionalistas. Sobre las justificaciones y fundamentos de esta postura no es necesario ahondar. Sólo se puede decir que tiene en Chile una tradición histórica, y de ello han quedado rastros en diferentes textos legales y constitucionales, muchos de ellos hoy derogados y casi siempre incumplidos.

"Desde el punto de vista jurídico, es también un valor con entidad jurídica, pues la propia Constitución...establece la descentralización administrativa como una de las "Bases de la institucionalidad", junto con la "Unidad del Estado". Por tanto, tiene arraigo en las instituciones jurídicas vigentes la aplicación de un proceso de descentralización, que todos llamamos regionalización" (Vergara Blanco; 1991).

El Gobierno de Aylwin transformó, por otro lado, la Oficina de Planificación Nacional [ODEPLAN] en el actual Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN], en una operación en la cual se cometió el error de no elevar al rango de Subsecretaría la antigua Subdirección de Planificación Regional. Esto colocó la función de **desarrollo regional** del Estado (a cargo ahora de la División de Desarrollo Regional del MIDEPLAN) en un nivel burocrático inferior a la función de **descentralización territorial**, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Se creó así una situación del todo inconveniente, de dualidad y de competencia, que ha entrabado un accionar más eficiente del Estado.

e) Los desafíos inmediatos del proyecto descentralizador chileno

La puesta en marcha de las disposiciones de la Ley Orgánica Regional configura mucho más que un mero acto administrativo; en verdad se trata de un verdadero acto **refundacional** del sistema de gobierno y administración interior del país y a no dudarlo, de la misma vida política de la Nación.

Como se señala en un texto reciente:

"No puede asombrar el generalizado desconocimiento que sobre la operación de un modelo más o menos descentralizado de gobierno y administración interior prevalece tanto en la opinión pública como en el seno mismo del aparato regional, Intendencias y Consejos Regionales. Después de todo, se trata de un desvío radical con respecto a lo que ha sido el arreglo constitucional en Chile desde, a lo menos, 1833 y de un desvío no menos radical de la **cultura política y burocrática** de la ciudadanía".

"La suerte del proyecto descentralizador, que visto desde un punto de vista **societal** y no meramente administrativo, es un proyecto también **democratizador**, se jugará en varios escenarios".

"El primero de ellos tiene que ver precisamente con una cuestión que atañe a toda la sociedad, de orden **cognoscitivo y cultural**, que tiene que ver con el entendimiento mismo del proyecto, de sus potencialidades, de sus limitaciones y de su **tempo**. El segundo escenario tiene que ver con la percepción de la población acerca de si la descentralización es más eficiente o menos eficiente que el antiguo modelo centralizado **en resolver los problemas cotidianos y de proyecto de vida** de cada persona y de cada organización y al respecto hay que llamar la atención hacia el hecho de que la "municipalización" de algunos servicios colectivos esenciales todavía presenta resultados ambiguos; en otras palabras, éste es el escenario de la **calidad de la gestión regional**. El tercer escenario está representado por la calidad y profesionalismo de un conjunto de **personas**, que desempeñarán papeles claves....; se trata de un número reducido de funcionarios (no más de treinta) compuesto por los Intendentes, por los Secretarios Regionales de Planificación y Coordinación, por los dos altos funcionarios del Ministerio del Interior y del Ministerio de Planificación responsables directos del apoyo y acompañamiento del proceso y por los dos Ministros **políticamente** responsables de él " (Boisier y Zurita; 1993)".

La campaña presidencial y parlamentaria que culminó en Diciembre de 1993 volvió a colocar el tema de la descentralización territorial y del desarrollo regional en el tapete.

Desde el punto de vista **político**, se prevé hacia adelante avanzar en la democratización territorial. Para ello se postula la elección directa de los Alcaldes, en el caso de los municipios y, con menos fuerza, la elección directa de los Consejeros Regionales. Es previsible que la oposición, imposibilitada de ganar una elección presidencial en el mediano plazo, levante la bandera de la elección directa de los Intendentes, como una manera de poner en jaque a la coalición oficialista. Sin perjuicio de ser un tema que deberá ser discutido a futuro, parece prematuro su presentación, sin ensayar, por ejemplo, la posibilidad de una **elección indirecta de Intendentes**, como se establecía en la Constitución de 1828.

Desde el punto de vista de la **gestión del desarrollo regional descentralizado**, sería muy importante abrir la posibilidad para el establecimiento de Sociedades Mixtas de Desarrollo Regional (no permitidas actualmente por la LOR), con capital mayoritario de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales), pero con una fuerte participación de capital privado y con normas de funcionamiento propias del mundo empresarial. Tales sociedades permitirían avanzar en la descentralización efectiva de la ejecución de obras de infraestructura en las regiones; actualmente, la viabilidad de tales sociedades es mayor que en pasado, habida cuenta de la puesta en práctica del sistema de construcción de infraestructura pública por parte del sector privado.

En cualquier caso, los atolondramientos y las premuras innecesarias en esta materia, pueden tener costos muy elevados. Hay que mantener a toda costa el principio de que el proceso de descentralización debe ser **gradual en el tiempo y selectivo en el territorio**.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE FUNCIONES DE GOBIERNO

a) Las nuevas tareas de los gobiernos regionales

En el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de la República planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, un 0.81% por región!

Este simple ejercicio pone de manifiesto dos asuntos. Primero: es relativamente rápido --en términos históricos-- el traspaso de recursos a las regiones, ya que en diez años subirá de cero a más del cuarenta por ciento. Segundo: en Chile siempre los gobiernos regionales serán modestos dispensadores de recursos.

La conclusión debe ser clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias regiones, **deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza, pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psico-sociales**.

A este respecto, se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional, una primera, de naturaleza eminentemente política, consistente en la **conducción regional** y una segunda, más

sociológica, consistente en la **animación regional**. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia "arriba" (principalmente con el gobierno nacional y secundariamente con otros agentes externos), hacia "los lados", esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia "abajo", es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente **catalítico**, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función **informática**, capaz de recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información "entrópica" que circula en torno a los agentes del desarrollo en una región, agentes que difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos. Se supone que el gobierno regional está en mejores condiciones para hacerlo y para devolver la masa de información a los potenciales usuarios, de una manera estructurada (es decir, en función del propio proyecto de desarrollo de la región) a fin de reducir la incertidumbre decisional, reducir los costos de transacción y a fin de colocar el flujo decisional en función de un cuadro estratégico.

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico y presupone, por cierto, la preparación de un **proyecto regional**, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que ahora se escucha a Intendentes y Consejeros en este mismo sentido. Si la mayor parte de las regiones no dispone todavía de una estrategia, la suma de proyectos de inversión configura un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional.

Si se recuerdan ahora los nuevos escenarios del desarrollo descentralizado en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, descritos en la parte inicial de este documento, es fácil apreciar que el desafío principal para todo gobierno territorial (sea regional, provincial o comunal) es cómo ayudar a su propio territorio a **insertarse en el contexto del comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el contexto de la descentralización nacional de una manera equitativa y participativa**.

b) Las nuevas tareas del gobierno nacional

Recientemente se han dado a conocer las cifras del PGB regionalizado para el período 1960-1992, debidamente homogeneizadas en comparación con las cifras para distintos cortes temporales disponibles hasta hace poco.

Hasta el momento de escribir este documento se había escuchado la opinión descriptiva de CIEPLAN (organismo que a solicitud del

gobierno homogeneizó las series) y la opinión, también básicamente descriptiva, de la SUBDERE del Ministerio del Interior. No se ha escuchado la opinión que verdaderamente interesa: **la opinión interpretativa del Ministerio de Planificación y Cooperación**. Si ello reflejara que para el país fuese indiferente un resultado u otro, la preparación de tales cifras sería un gasto casi inútil.

Pero la cuestión es que al país **no le es indiferente** un escenario regional u otro. Hay una función social de preferencia al respecto, por implícita que ella sea. De otra manera seguirán surgiendo más y más Aricas, Araucos, Valdivias y Santiagos!

Las cifras aludidas muestran simultáneamente constancias y mudanzas en el escenario de las regiones chilenas. Son al mismo tiempo, el reflejo de lo que el Estado y el mercado han hecho o han dejado de hacer; reflejan los equilibrios y los desequilibrios entre estas dos grandes fuerzas: la fuerza de la **sociedad expresada unitariamente en su superestructura política**, y la fuerza atomizada de los **agentes económicos**. Cuando las cifras se desglosan por períodos, se puede apreciar que los cambios más profundos en las estructuras económicas regionales han sido provocados por la **lógica del mercado**, tan expresiva a partir de 1973.

Sería insensato desconocer los grandes méritos del paradigma vigente de política económica y de la lógica de mercado como su principal instrumento. Pero preciso es reconocer al mismo tiempo que la lógica de mercado **no funciona con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad sectorial**, que producen efectos sobre el territorio de magnitud y direccionalidad siempre discutibles. Las demandas territoriales previsiblemente aumentarán en Chile si sólo se deja operar a la lógica de mercado, sin el contrapeso de una bien pensada **política nacional de desarrollo regional**, ciertamente muy diferente a los ingenuos y equivocados intentos del pasado. Porque nadie quiere un Chiapas o un Santiago del Estero en Chile.

Hay pues, una función irrenunciable del Estado en este campo: explicitar el escenario regional deseado dentro del proyecto político nacional. No se trata de repetir obsoletos esquemas de planificación, pero la sociedad chilena tiene el derecho de exigirle a su propio Estado que supere una fatal **indiferencia al futuro territorial**.

El Estado contemporáneo hace "apuestas" económicas más que emitir órdenes y decretos. Las "apuestas" resultan de la construcción de escenarios futuros mediante la prospectiva, y contienen una elevada cantidad de **información**, el insumo más relevante para que los agentes económicos tomen decisiones privada y socialmente pertinentes. Esta es otra importante nueva tarea del gobierno nacional en relación al desarrollo regional.

Finalmente, el gobierno nacional tiene --en el caso chileno actual-- otra indelegable responsabilidad: si se han creado gobiernos regionales corresponde ahora que el gobierno nacional les **transfiera nuevas tecnologías de desarrollo**, es decir, nuevos enfoque y metodologías para realizar la gestión descentralizada del desarrollo. Como se comentó más atrás, un riesgo del proyecto descentralizador de Chile se encuentra precisamente en la tentación (probablemente ya hecha realidad) por parte de los gobiernos regionales, de copiar miméticamente las prácticas del gobierno nacional, prácticas reconocidamente conservadoras, burocráticas y repetitivas. Claro que todo esto supone que el gobierno nacional **dispone de la tecnología de desarrollo adecuada!**

c) La sociedad civil regional: ¿quo vadis?

Como se escucha con frecuencia, la restauración democrática de América Latina, terminada precisa y formalmente en Chile en Diciembre de 1989, no es simplemente equivalente a la reinstalación de la "vieja" democracia. Por el contrario, se supone ahora vigente una nueva modalidad democrática cuya característica fundamental sería un nuevo **contrato social entre el Estado y la sociedad civil**, en el cual esta última asume un papel protagónico, desconocido en el pasado.

Cierto es ello en el nivel nacional y tanto más cierto debería ser ello a nivel de las regiones, espacio sociológicamente menor, de más fácil corporalización de los actores y por tanto con mayor facilidad para generar "pactos inteligentes" que faciliten la gobernabilidad y el propio desarrollo.

Sin embargo es necesario romper una suerte de círculo vicioso al respecto. El apelo a la sociedad civil y en particular a sus actores más relevantes se hace sobre ¿cuáles bases? Si no existe un verdadero **proyecto regional** resulta difícil estructurar "mesas de negociación y de consenso"; por otro lado, la preparación de tal proyecto debe ser necesariamente **participativa**. No se puede pensar en un "proyecto político regional" que no nazca como un proyecto participativo.

El conflicto o las crisis han servido tradicionalmente como "gatillos" de proyectos regionales que vitalizan el papel de la sociedad civil. Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Neuquén en Argentina son ejemplos a los cuales se recurre permanentemente para ilustrar lo antedicho. En Chile, en 1990 se trató de generar un proyecto político regional participativo en la Región del Biobío mediante la introducción de una **racionalidad de desarrollo**, pero sus resultados fueron limitados. Una causa de ello parece residir en la ausencia de lo se ha llamado "una voluntad de poder" por parte de la elite local (Rojas; 1993), que no es otra cosa que un desconocimiento colectivo acerca del mismísimo fenómeno del desarrollo regional y de las posibilidades de empujarlo y direccionarlo que la propia sociedad tiene, cuando conoce

objetivamente el problema. Así pues, cohesionar y direccionar a la sociedad civil regional presupone simultáneamente pedagogía social y participación en el diseño del proyecto político. En el mismo sentido en que Fernando Flores habla de toda organización como un "espacio conversacional" hay que entender a las regiones y a sus comunidades: como espacios en los cuales "se conversa el destino", se intercambian ideas y se asumen compromisos.

Bibliografía

- Abalos J.A. (1993) - "La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales" en: La cuestión regional en la transición a la democracia en el caso de Chile, informe de investigación preparado por Carlos A. de Mattos (Coordinador), José A. Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra, Santiago de Chile, mimeografiado.
- Boisier S. (1981) - "Chile: Continuity and Change. Variations of Centre-Down Strategies under Different Political Regimes" en W. Stohr y D.R.F. Taylor (eds) Developmento from Above or Below?, John Wiley and Sons, Londres.
- Boisier S. (1986) - "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional" Pensamiento Iberoamericano N°10, CEPAL/ICI, Madrid.
- (1991) - "La descentralización: un tema difuso y confuso", en D. Nohlen (ed.) Descentralización política y consolidación democrática. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- (1992) - "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", en S. Boisier El difícil arte de hacer región, Centro de Estudios Andinos Regionales Bartolomé de las Casas, Cusco.
- (1994) - "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", Revista de la CEPAL N° 52, Abril, Santiago de Chile.
- Boisier S. y G. Zurita (1993) - Gobierno Regional y Desarrollo Económico. (el caso chileno), ILPES/DPPR, Documento 93/16, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- Bussiness Week (1993) - The Virtual Corporation, May, New York
 Centro de Estudios Públicos, CEP (1992) El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992) - Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado, LC/I.668, Santiago de Chile.
- Cumplido F. (1983) - La estructura institucional del modelo de descentralización, CED, Documento de Trabajo N° 3, Santiago de Chile.
- Linstone H.D. (1987) - "La necesidad de enfoques múltiples en la planificación", Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile.

- Palma E. (1991) - Una tradición inconclusa: el presidencialismo con descentralización territorial. El caso de Chile, ILPES, LC/IP/R.86, Santiago de Chile.
- Rojas C. (1993) - El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción. Universidad del Biobío, Concepción, Chile.
- SRI (1990) - Economic Success in the 1990s. A New Perspective and Analytical Approach, Menlo Park, CA.
- Véliz C. (1984) - La tradición centralista de América Latina, Editorial Ariel, Barcelona.
- Vergara Blanco A. (1991) - "Marco jurídico de la descentralización administrativa", Revista Chilena de Derecho, Vol.18, N°3, Santiago de Chile.