

CHILE: LA VOCACION REGIONALISTA DEL GOBIERNO MILITAR

Sergio Boisier

Documento preparado para la Corporación TIEMPO 2000. El autor es Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de las Naciones Unidas perteneciente al sistema de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el texto no comprometen a la institución. Agradezco los comentarios de Roberto Guimaraes. Santiago de Chile, Agosto de 1996.

RESUMEN EJECUTIVO

Un análisis profesional de la cuestión de la regionalización y de la descentralización durante el Gobierno Militar (1973-1990) muestra lo que el título de este documento indica: una verdadera vocación regionalista, un intento profundo, sistemático y bien estructurado por sentar las bases de un desarrollo regional de Chile relativamente armónico y balanceado. Ciertamente, este es un juicio que se localiza en el campo de la racionalidad instrumental, y no hace mención a los fines.

En las palabras de un connotado constitucionalista y ahora ex-Ministro de Justicia de la Administración Aylwin Azócar, Francisco Cumplido (1983): "...no se trata de una improvisación, sino de un plan metódicamente pensado y traducido a instituciones y normas jurídicas; tiene una clara lógica, bien estructurada y desde el punto de vista técnico, jurídico-administrativo, puede funcionar con eficiencia".

La "simpática aspiración" por la descentralización, según la expresión de Jorge Huneeus, citado por Luz Bulnes (1988), fue seriamente recogida por el Gobierno Militar, sin que por ello la pudiese plasmar en terreno en su plenitud, habida cuenta de la contradicción lógica e insuperable entre un estilo autoritario de gobierno y la propia idea de una descentralización política, idea preñada de apertura y pluralismo político. Pero esta misma limitación es lo que desató una verdadera dialéctica política en términos de la descentralización, que encontró su síntesis en la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993.

La regionalización, la descentralización y el desarrollo regional constituyen, según se entiende ahora, una triada inseparable, si es que se desea éxito. En materia de regionalización, el Gobierno Militar realizó una tarea muy profesional, acercándose tangencialmente al diseño de una completa política de ordenamiento territorial; en materia de descentralización, se trató en realidad de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o al control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores; en relación al desarrollo regional propiamente tal se observa el flanco más débil del período analizado. Después de un lapso inicial que se extiende hasta comienzos de los ochenta, y que representa un cierto continuismo en el enfoque del desarrollo regional enquistado en la ODEPLAN (formalismo planificador nacional y por regiones), se consolida una estrategia nacional de desarrollo regional que es en cierto sentido, una no-estrategia. El desarrollo de cada región dependerá, a partir de ese momento, de lo que cada región pueda hacer potenciando su inserción externa (internacional) mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas, vinculadas a su dotación de recursos naturales. El Gobierno Nacional, sostendrá, con y a la fuerza, el marco institucional necesario para un éxito de corto plazo: represión de la fuerza de trabajo organizada y permisividad en la explotación irrestricta de los recursos naturales.

CULE: LA VOCACION REGIONALISTA DEL GOBIERNO MILITAR

Tabla de Contenido

RESUMEN EJECUTIVO 1

- 1] *El centralismo: un sello de agua en el acta de nacimiento del Estado* 3
- 2] *Políticas públicas de desarrollo regional descentralizado hasta 1973* 6
- 3] *La descentralización y la planificación regional: dos aparentes anomalías en el bien estructurado discurso desarrollista del Gobierno Militar* 8
- 4] *La regionalización de la CONARA: ¿algo más que un mero ajuste?* 15
- 5] *Los instrumentos de la regionalización (financieros, organizacionales, participativos, legislativos, sociales, económicos y, de planificación)* 20
- 6] *Piedras en el camino:*
 - a) *La insuperable contradicción entre el discurso y la práctica descentralista* 24
 - b) *Conflictos territoriales sectoriales y regionales* 25
- 7] *La política regional hegemónica en los años ochenta: el desarrollo regional como by-product de la estrategia de desarrollo nacional* 29
- 8] *La herencia para la Transición: blanco y negro del legado*
 - a) *La difícil construcción de las regiones sin democracia* 33
 - b) *El surgimiento de nuevos segmentos de la sociedad civil con un discurso descentralista* 35
 - c) *La dialéctica descentralista al inicio de la Transición y su síntesis: la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional* 36
 - d) *El desarrollo regional descentralizado en el segundo quinquenio de los noventa: alcances, peligros, posibilidades, desafíos. La variedad regional en la unidad nacional como meta de una sociedad más democrática y moderna* 38

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 41

Los cambios estructurales en las regiones, resultado de este tipo de estrategia, han sido importantes y notorios, al aprovecharse intensamente no sólo las condiciones institucionales recién anotadas, sino también al aprovecharse la peculiar configuración geográfica del país y la distribución en ella de los recursos naturales.

El documento examina el proceso completo durante el Gobierno Militar, en el entendido que los procesos sociales no nacen ni mueren en fechas exactas del calendario; más bien se desarrollan a lo largo de un continuum histórico en el cual son reconocibles algunos puntos de inflexión. La regionalización, la descentralización y el desarrollo regional son políticas públicas que cristalizan durante la Administración Frei Montalva, continúan durante la Administración de Allende y atraviesan por un punto de inflexión que les otorga mayor fuerza en la Administración Militar y vuelven a atravesar otro punto de inflexión democrática durante la Administración de Aylwin, para buscar su consolidación en la Administración Frei Ruiz-Tagle.

Inicialmente se examinan algunas características del centralismo chileno, con la pretensión de señalar elementos escasamente mencionados hasta ahora. Se da una rápida mirada a las políticas públicas de desarrollo regional previas a 1973, para concluir una primera parte introductoria con el planteamiento de hipótesis que pretenden contribuir a entender el compromiso del Gobierno Militar con la cuestión regional. Se introducen antecedentes poco conocidos en relación a la regionalización.

En seguida se discute la regionalización hecha por la CONARA y se muestran los principales instrumentos, de distinto orden, usados en el contexto del desarrollo regional de la época.

Las contradicciones y los conflictos regionales de la época (algunos todavía vigentes) son mostrados, conjuntamente con el análisis de la política regional dominante durante los años ochenta, en buena medida una herencia no cuestionada por la Transición.

Finalmente se examina precisamente la naturaleza de la "herencia" regionalista traspasada al período de la transición y se mencionan solamente algunos de los desafíos más importantes que el país deberá superar si efectivamente se desea lograr un desarrollo más inclusivo, democrático y equitativo, cuestión que pasa, inexorablemente, por un bien direccionado esfuerzo de desarrollo regional en el marco de una economía de mercado, abierta y crecientemente descentralizada, en la cual el actor principal es la sociedad civil.

Hay que llamar la atención acerca de la coherencia de la acción del Gobierno Militar en esta materia. Se establece una poderosa institucionalidad nacional, representada por la SUBDERE, se crea un verdadero tejido institucional regional público (Intendentes, SEREMI'S, COREDE, etc.), se dota al proceso de un potente instrumento de descentralización fiscal, el

FNDR, desvirtuado no obstante en la práctica, y se introduce en la incipiente sociedad civil de las regiones un organismo de la mayor importancia, como son las Universidades Regionales.

*"Un gobierno fuerte, centralizador,..."
Diego Portales*

El centralismo: un sello de agua en el acta de nacimiento del Estado.

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 la tercera década de este Siglo queda configurado el territorio nacional tal como hoy se le conoce, después de resuelto el plebiscito sobre Tacna y Arica e iniciada la real colonización de Aysén. Se agrega todavía, un asunto por demás importante: la herencia jurídica y administrativa española, heredera, a su turno, del centralismo borbónico francés.

Planteado este juicio general, acá se sostendrá que el centralismo chileno se asienta entonces, en verdad, en cinco elementos, que a su vez, se inscriben en los factores que C. Véliz (1984) anotaba como explicativos de la "tradición centralista" de América Latina (ausencia de un fenómeno político equivalente a la Revolución Francesa, ausencia de un fenómeno social como la Revolución Industrial, ausencia de relaciones feudales y, ausencia de pluralidad religiosa).

Estos cinco elementos que parecen haber operado "detrás" del centralismo nacional serían: i] el modelo borbónico de concepción de la soberanía y en consecuencia, de la organización del Estado y de la administración pública; ii] la situación de guerra que casi en forma permanente afectó a Chile desde la Conquista hasta fines del Siglo XIX; iii] la influencia del Ministro Diego Portales a partir de los años treinta del Siglo XIX, con justicia considerado el "forjador del Estado-Nación"; iv] la modernización decimonónica a partir de la década de los sesenta, y; v] el proceso de migración rural/urbana en los treinta, cuarenta y cincuenta de este Siglo.

Una breve referencia a cada uno de estos elementos es suficiente.

La dinastía borbónica introdujo en España el cambio del destinatario de la soberanía, siempre de origen divino, desde el "pueblo" al monarca. Era el "pueblo" el que delegaba la soberanía en el monarca, a través de cuerpos intermedios, que pierden casi su razón de existir al ser directamente el monarca el depositario de la soberanía. La monarquía adquirió caracteres patrimonialistas y perdieron relevancia las instituciones intermedias entre, como se diría hoy, la sociedad civil y el poder central. Esto configuró un marco propicio para el ejercicio de la centralización.

Como es bien conocido, Chile resultó ser una especie de presente griego para la Corona Española debido simultáneamente a su relativa pobreza y a la belicosidad del pueblo araucano, al punto que ya a comienzos del Siglo XVII se constituye un ejército profesional. El conflicto se traslada al Estado chileno después de la independencia, Estado que además asume guerras externas hasta casi el término del Siglo XIX. Obviamente, un manejo centralizado del Estado es una necesidad en tiempos de guerra.

No menos conocido es la forma cómo el Ministro Portales consolidó el centralismo chileno. De hecho, Portales consolida el Estado chileno con un régimen presidencial autoritario centralista que en lo formal se extendería desde 1833 hasta 1891, pero cuya influencia intelectual perdurará hasta la Constitución de 1980 inclusive. 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. Es de propia mano del Ministro la redacción en la Constitución de 1833 (y reproducido en todas sus versiones posteriores), del artículo que define a los Intendentes como *agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República*. La personalidad autoritaria, civilista y paternalista de Portales queda bien reflejada en una carta a J.M. Cea:

"Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Eso es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual".

Las tendencias liberales modernizadoras que se entronizan en Chile en los últimos decenios del Siglo XIX introdujeron una lamentable confusión entre democracia, igualdad y homogeneidad. Confundida la democracia con una "sociedad de iguales", no fue difícil confundir también igualdad con homogeneidad, en cuyo caso, un Estado nacional fuerte y centralizado era el mejor instrumento de modernización. En aras de la homogeneidad, confundida con la igualdad y confundida ésta con la democracia, el Estado aplastó los particularismos territoriales e impuso un modelo de sociedad uniforme, que tuvo sus virtudes en la construcción del Estado-Nación, pero al costo de instaurar una cultura nacional más extranjerizante que autóctona y un modelo de relaciones sociales extremadamente centralizado. De Arica a Magallanes, el país parece ser uniforme, pero en verdad dista de serlo.

Finalmente, los intensos procesos de migración rural- urbana en las décadas de los treinta, cuarenta y cincuenta, a su vez producto de fenómenos más profundos, tomaron forma, tal como lo señalara brillantemente Jorge Ahumada, sin un paralelo proceso de educación cívica. El campesino, habituado a centurias de inquilinaje, había desarrollado una cultura de dependencia del padre-patrón, el dueño de la hacienda y proveedor de servicios. Trasladado a la gran ciudad y en su desamparo, el campesino recrea la figura del padre-patrón en la nueva figura del padre-Estado, sin modificar su trasfondo cultural. Esta situación representará, además, un verdadero regalo para la naciente y creciente burocracia que, alimentando esta cultura, se legitima a sí misma.

Por todas estas razones es que bien se puede hablar de una verdadera cultura centralista en Chile, cultura que hoy se presenta como uno de los grandes escollos para avanzar a un modelo de relaciones sociales más subsidiario, descentralizado y basado en la auto-responsabilidad. Es una ilusión pensar que en Chile, el solo imperio de la ley producirá la descentralización.

Hay varios excelentes estudios acerca de la "herencia centralista" de Chile; entre otros, por su directa relación con el tema de este documento, vale la pena examinar el de Luz Bulnes (1988), el de Ceballos (1990) y el de Villalobos (1988), este último desde un punto de vista más histórico.

Políticas públicas de desarrollo regional descentralizado hasta 1973

Chile no escapa a lo que parece ser una regla general en América Latina: la importancia de catástrofes naturales en la generación de políticas de desarrollo regional [¹]. En el caso chileno será el terremoto de Chillán el desastre que da inicio a un desarrollo regional impulsado por la CORFO [²]; de todos modos, hay que esperar un segundo gran desastre natural, los terremotos y maremotos de Mayo de 1960 para que de este fenómeno surja, ya en forma más explícita, una política estatal de desarrollo regional. Este esfuerzo inicial tendrá como elementos centrales, por un lado el establecimiento de los **COMITES 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" y, por otro lado, los estudios realizados al amparo del Convenio CORFO-Universidad de Chile, que constituirían la semilla de los trabajos ejecutados posteriormente en la ODEPLAN.

Según Boisier (1993), la campaña presidencial de 1994, 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 traspassa a su novísima Subdirección de Planificación Regional las tareas respectivas en manos de la

¹ .- Por ejemplo, en el Brasil el DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra as Secas) precede a la SUDENE, en Ecuador el CREA (Centro de Reconversión de Azuay, Cañar y Morona Santiago), en el Perú la Comisión de Reconstrucción del Cajón del Huaylas, etc.

² .- En rigor, el plan industrializante de la CORFO "produce, como efecto secundario" un proceso modernizador en varias regiones debido al tipo de programa ejecutado por este organismo (azúcar, acero, electricidad, fruticultura, hotelería, etc.), sin que ello respondiese a un deliberado esfuerzo de planificación del desarrollo de las regiones.

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 de la cuestión regional. Un cuarto de siglo después, el documento principal producido en esa época (*Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales*) mantiene buena parte de su validez metodológica.

Una muy reciente conceptualización acerca de las políticas regionales (en un contexto de globalización, es cierto) las define como "una matriz de políticas públicas conformada por tres vectores: ordenamiento territorial, descentralización, fomento al crecimiento y al desarrollo" [3]. La política regional del Gobierno de Frei fue, en términos de esta conceptualización, principalmente una política de fomento al crecimiento económico regional. Se expresó mediante la identificación clara de sus objetivos, mediante el establecimiento de prioridades regionales, a través de la definición de los polos de crecimiento como ubicaciones prioritarias para el desarrollo integrado urbano regional, delimitación de regiones, proposición de organismos regionales tanto de coordinación como de ejecución y mediante estatutos especiales para ciertas regiones. Fue, fundamentalmente, un esfuerzo, de no escaso éxito, por regionalizar el desarrollo sectorial. Entre otros, Achurra (1978) y Boisier (1981) han revisado en detalle esta experiencia.

La política de desarrollo regional de la Administración Allende debe ser entendida, como casi todos los aspectos de dicha administración, como un intento no acabado, ciertamente frustrado, de alterar radicalmente el sistema y el estilo de desarrollo del país. Según Galilea (1990) "La administración Allende continúa con las tareas propias de la planificación regional, esbozando diversos cambios que intentan ser congruentes con el proyecto político de movilización social y transición al socialismo de la Unidad Popular..."

3 - Esta proposición circuló recientemente en un Seminario Internacional realizado en Brasilia y organizado por el Gobierno de Brasil y la Fundación Adenauer. Véase Boisier S.: Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?, documento presentado al Seminario.

No es el propósito ahora de entrar a un análisis detallado de este período, pero la cuestión era bastante más compleja que lo que la cita precedente deja entrever, en este campo, como en otros, se desató una lucha entre posturas radicales que atribuían la configuración económica territorial de Chile al capitalismo exclusivamente, como Bedrack (1974), y otros más cautos que evitaban interpretaciones mecanicistas, como, por ejemplo, Cavada, Martinovic y Rocha (1972).

La descentralización y la planificación regional: dos aparentes anomalías en el bien estructurado discurso desarrollista

del Gobierno Militar

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

Dentro del marco general de la doctrina de la "Seguridad Nacional", el Gobierno define su acción (Declaración de Principios del Gobierno de Chile), como anti-marxista, nacionalista y

autoritaria [⁴]. Paralelamente plantea un esquema económico completamente liberal dentro del cual se consulta la privatización y desnacionalización paulatina de la propiedad, la apertura externa de la economía y se postula la libertad de precios de manera de permitir al sistema de precios operar como el único mecanismo de asignación de recursos, aunque, naturalmente, la práctica matizará paulatinamente algunos de estos predicamentos.

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

A manera de hipótesis acá se explorarán dos vertientes desde donde emanan las influencias que ayudarán a configurar esta verdadera vocación regionalista del Gobierno Militar. Una de estas vertientes es de amplio conocimiento público, no así la otra.

⁴ .- No puede resultar extraña la entronización de la figura de Diego Portales como una suerte de "patrono" del régimen. Por otro lado, el "nacionalismo" alegado no será, por cierto, un nacionalismo económico.

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

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

Textualmente (1992; 62) se señalaba que la política de descentralización supone:

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

Así, el concepto de descentralización económica (que no es equivalente al concepto de descentralización fiscal) se introduce en el discurso del Gobierno, hasta llegar a convertirse en

una suerte de slogan y, sin solución de continuidad, plasmará como una cuestión territorial, ligada a la regionalización.

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

Este documento, titulado RESTAURACION NACIONAL Y DESARROLLO REGIONAL. BASES PARA UNA POLITICA, fue preparado por un amplio grupo de expertos de la ODEPLAN [⁵] y su finalidad principal era, en cierto sentido, rescatar la obra realizada en la ODEPLAN en materia de planificación regional y aprovechar, desde el punto de vista del desarrollo regional, la coyuntura de profundos cambios que se avizoraba. Textualmente se señalaba: "La etapa actual de reconstrucción y restauración que vive Chile presenta una oportunidad inmejorable para atacar las causas de fondo que determinan la forma que asume el desarrollo económico territorial de Chile. En verdad, de no aprovecharse esta coyuntura, parece poco probable que sea posible alterar de manera significativa el patrón de desarrollo espacial del país" (ODEPLAN;1973).

Aparentemente es ésta la primera oportunidad en que se muestra este hecho, que tuvo, tal vez sin que los propios autores del documento se lo propusiesen o lo imaginasen, profunda influencia posterior. Sólo como elemento de prueba, se muestran a continuación párrafos selectos del documento de la ODEPLAN y del Manifiesto.

⁵ .- Este grupo fue, accidentalmente, dirigido por el autor de este documento e incluyó a Jaime Auda, Juan Cavada, Helio Suárez, Esteban Marinovic, Esteban Soms y muchos otros.

RESTAURACION NACIONAL Y DESARROLLO REGIONAL

"...un esfuerzo importante y consciente a favor del desarrollo regional de Chile se justifica como un medio para contribuir al logro de los siguientes objetivos básicos y permanentes del país:

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

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

-CONTINUACION-

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

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

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

MANIFIESTO DE LA REGIONALIZACION

- 1) *Este proceso de integración nacional sólo puede lograrse a través de:*
 - a) *Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio nacional;*
 - b) *Una participación real de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país, y*
 - c) *Una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportará el proceso de desarrollo en que está empeñado el Gobierno;*
- 2) *Además es necesario que exista un equilibrio fronterizo bien definido y el país esté sólidamente cohesionado en su interior, para que sea posible a sus habitantes poder vivir y prosperar en armonía y tranquilidad. Ello plantea como tarea ineludible una estrecha vinculación entre la integración antes expresada y los objetivos propios de la Seguridad del país. No favorecen lo anterior si el país presenta numerosos espacios vacíos dentro del territorio nacional, o si existen áreas de bajo desarrollo o hay desaprovechamiento parcial de los recursos en determinadas regiones. Asimismo, la excesiva migración rural-urbana crea alrededor de las metrópolis cinturones de poblaciones marginales, donde proliferan ciudadanos frustrados, proclives a la delincuencia, a aceptar ideas foráneas o a la subversión.*
- 3) *Por otra parte, las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos.*
- 4) *La excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, alcanza hoy niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitirían un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado.*⁶

⁶ .- Se ha reproducido en "negrita" la parte del texto que muestra un alto nivel de coincidencia con el documento de la ODEPLAN y se ha subrayado la parte del texto que reproduce textualmente párrafos del documento comentado.

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

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

La regionalización de la CONARA: ¿ algo más que un mero ajuste ?

El Gobierno Militar encargó a la CONARA la tarea (histórica) de ir a la reorganización de la división político-administrativa del país, y de los sistemas de Gobierno y Administración Interior. Producto de ello fueron los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974 que establecieron la regionalización actual. Posteriormente se modificarían los Decretos Leyes # 1230 y 1317 de

1975, a fin de establecer la división provincial y en 1976 entra en operación el Decreto Ley 1289, referido a la división comunal.

Una comparación superficial del "mapa regional" pre y post 1973 probablemente abonaría la tesis de que la regionalización de la CONARA fue simplemente un ajuste de la regionalización existente.

REGION	PROVINCIAS 1973	PROVINCIAS 1974
PRIMERA	Tarapacá	Tarapacá (Arica, Iquique)
SEGUNDA	Antofagasta	Antofagasta (Tocopilla, Antofagasta, El Loa)
TERCERA	Atacama, Coquimbo	Atacama (Chañaral, Copiapó, Huasco)
CUARTA	Valparaíso, Aconcagua	Coquimbo (Elqui, Limarí, Choapa)
QUINTA	O'Higgins, Colchagua	Valparaíso, Aconcagua (Valparaíso, San Antonio, Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes, Isla de Pascua)
SEXTA	Curicó, Talca, Maule, Linares	O'Higgins, Colchagua (Cachapoal, Colchagua)

<i>SEPTIMA</i>	<i>Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco</i>	<i>Curicó, Talca, Maule, Linares (Curicó, Talca, Linares)</i>
<i>OCTAVA</i>	<i>Cautín</i>	<i>Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío)</i>
<i>NOVENA</i>	<i>Valdivia, Osorno</i>	<i>Malleco, Cautín (Malleco, Cautín)</i>
<i>DECIMA</i>	<i>Llanquihue, Chiloé, Aysén</i>	<i>Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena (Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena)</i>
<i>DECIMA PRIMERA</i>	<i>Magallanes</i>	<i>Aysén (Aysén, General Carrera, Capitán Prat)</i>
<i>DECIMA SEGUNDA</i>		<i>Magallanes (Ultima Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica chilena)</i>
<i>REGION METROPOLITANA</i>	<i>Santiago</i>	<i>Santiago (Santiago)</i>

En el cuadro anterior (tercera columna) figuran entre paréntesis las nuevas provincias. Como puede apreciarse, en principio, las modificaciones a la regionalización vigente a 1973 serían pocas: separación de la Provincia de Coquimbo para dar origen a la CUARTA REGION,

incorporación del Departamento de San Antonio a la Provincia de Valparaíso y a la región respectiva, separación de la Provincia de Malleco de su antigua región para conformar con Cautín la actual NOVENA REGION, la agrupación de las Provincias de Valdivia y de Osorno con Llanquihue, Chiloé y (posteriormente) Palena, para configurar la actual DECIMA REGION, la transformación de la Provincia de Aysén en la DECIMA PRIMERA REGION y, como obvio y ya implícito, la secesión del Departamento de San Antonio de la REGION METROPOLITANA.

Pero una lectura como esa sería incompleta. Más que un mero ajuste, la CONARA formuló, aunque parcialmente, un nuevo ordenamiento territorial del país. Lo que la teoría de la modernización social había recomendado, por boca de los regionalistas de los años sesenta, es decir, un nuevo ordenamiento territorial para acelerar la integración nacional, a fin de hacer más rápido el proceso de modernización (detenido por muchas ataduras, entre ellas, una arcaica división político-administrativa, según se decía), fue ejecutado por los militares, aprovechando un contexto en el cual pedir y considerar la opinión ajena no contaba mucho. En realidad, todavía sigue siendo, este período, el único con respecto al cual se puede hablar de la existencia de una política de ordenamiento territorial, uno de los tres vectores que configura una moderna política regional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, entre región y microregión no hay, por tanto, una simple diferencia de tamaño, es decir, no se trata del mismo elemento territorial visto en dos escalas. Las diferencias entre ambas son básicas y de sus respectivos contenidos se deduce que: la microregión debe desarrollarse intensificando su producción típica; en cambio la región lo hará sobre la base de integrar diversos sectores de la producción, representados por las microregiones.

Si bien los requisitos regionales no eran muy diferentes de los criterios utilizados en la primera regionalización hecha durante la Administración Frei Montalva, tal como fueron planteados por Stöhr (1969), el trabajo realizado por la CONARA fue bastante más "fino" que lo efectuado anteriormente. Más aún, como se dijo, acá se está al frente de un intento casi

completo de definición de una verdadera política de ordenamiento territorial, puesto que se hace un nuevo arreglo político-administrativo, creándose (desde el punto de vista de su institucionalidad) una nueva categoría (la región, institucionalizada mediante decreto ley), se elimina una división pre-existente (el Departamento) y sobre todo, se asigna a cada nivel territorial una institucionalidad nueva. No es necesario reproducir acá la estructura de dicha institucionalidad; es fácil recordar que ella se definía a lo largo de tres subsistemas: el subsistema participativo, el subsistema jerárquico, y el subsistema técnico y a lo ancho de cuatro niveles: nacional, regional, provincial, y comunal. Era un árbol muy bien armado, en el cual el movimiento de cualquier hoja no podía pasar inadvertido !

Los instrumentos de la regionalización

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

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

El FNDR era una idea ya planteada durante el Gobierno de Frei Montalva ^[7], pero el mérito de su puesta en práctica cabe al Gobierno Militar. Inicialmente se definió como una

⁷ .- Véase al respecto el documento oficial de la ODEPLAN El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980 (ODEPLAN, C/PR/70-002, Santiago de Chile). Allí (página 197 y siguientes) se formulaba y se desarrollaba la idea de establecer un

partida del presupuesto de la Nación, de manejo regional, al cual deberían destinarse a lo menos un 5 % de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces (que pasaría al Fondo Común Municipal). Según Serrano (1996), "constituye el más potente instrumento de descentralización fiscal, por cuanto es el más importante mecanismo de asignación de inversión pública propiamente regional: la región decide en qué quiere invertir, formula sus proyectos y los financia por intermedio del Fondo".

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

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

verdadero sistema de fondos regionales. Este tipo de mecanismo financiero existía, por lo demás, en varios países latinoamericanos.

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

2) Instrumentos organizacionales.- Fueron cuatro los instrumentos organizacionales principales del período: i) las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI'S), órganos desconcentrados de los Ministerios nacionales (salvo los Ministerios de Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores), estructuras entonces destinadas a expresar regionalmente la administración del Estado; ii) las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), también un organismo desconcentrado de la entonces ODEPLAN, pero con un estatus superior al resto de la Secretarías, dado su papel de "coordinación" y su función como secretaria técnica del Intendente; iii) las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC), organismo asesor y secretaria técnica de los Alcaldes; iv) la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior. En general, como puede apreciarse, toda una estructura desconcentrada. La creación de las Universidades Regionales debe inscribirse en este acápite, agregando que esta fue una de las decisiones más acertadas y trascendentes del Gobierno Militar. Sin Universidad, la región es un cuerpo sin cerebro, se podría decir parafraseando a J. Boudeville.

La SUBDERE, el más potente instrumento organizacional y "el hada nodriza de la descentralización", tiene una historia curiosa. En 1984, por medio de la Ley # 18.359 se crea (art. 1º) el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, con funciones de coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, colaborando además con el Ministerio del Interior en las funciones de modernización y reforma administrativa y en las de estudio, apoyo técnico y otras contenidas en la Ley 1.028 de 1975 así como las que el Presidente de la República determine (en el plazo de un año). La SUBDERE se transformará así

en la heredera de la CONARA. Según ha trascendido, la creación de este cargo habría obedecido a la necesidad de garantizar la permanencia —en el círculo interior del gobierno— de un alto oficial del Ejército, muy cercano al General Pinochet. En cualquier caso, como lo comenta un especialista, la SUBDERE nació "de oficio".

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

4) Instrumentos de planificación.— No deja de constituir una curiosidad el apego a la planificación que muestra el Gobierno Militar, en el campo regional y hasta 1979. Dos son los instrumentos de esta categoría que mencionan los propios especialistas de la ODEPLAN de la época: los planes regionales y comunales de desarrollo y el Banco Integrado de Proyectos (BIP). Los planes no ameritan mayores comentarios y fueron tan ineficaces como los anteriores y como los actuales [⁸]. El BIP, por el contrario, constituyó una importante innovación, vigente hasta

⁸ .- El autor ha insistido, en numerosas publicaciones, que la ineficacia de los planes regionales de desarrollo, en cualquiera de los gobiernos contemporáneos de Chile, tiene que ver con su excesivo formalismo, pero sobre todo, con la carencia de un conocimiento "científico" acerca de la causalidad del desarrollo regional. En esas condiciones, los planes son, popularmente hablando, meros "disparos al aire".

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

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

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

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

para las regiones extremas del Norte y del Sur del país. Adicionalmente, en esta categoría se inscribe la privatización de empresas regionales (una suerte de capitalismo popular en versión regional).

Piedras en el camino

a) La insuperable contradicción entre el discurso y la práctica descentralista

La pretensión de insertar a plenitud la economía chilena en el comercio internacional, uno de los pilares de la estrategia económica del Gobierno Militar, no podría haber pretendido quedar inmune a la "infección descentralista" que recorre el mundo. El "virus de la redistribución del poder" infectó— y no podía ser de otra manera— a Chile, puesto que la descentralización se ha configurado como una mega tendencia universal y puesto que, resulta cada día más difícil ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas.

Como ya se comentó, la idea descentralizadora llega a la Junta Militar vehiculizada por el documento EL LADRILLO; lo importante es que la descentralización adquiere carta de ciudadanía regional a través de la CONARA. Paulatinamente 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, como lo comenta Boisier (1993, op.cit.) "...este discurso estaba condenado a entrar a un callejón sin salida, más temprano que tarde. Enfrentaba una contradicción lógica entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad 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 (Mathei) señalaba a un importante rotativo en 1984: 'La regionalización está estancada' [⁹].

El reiterado discurso supuestamente descentralista del Gobierno Militar desatará una dialéctica política en torno al tema, que guarda no pocos puntos de semejanza con lo ocurrido en Europa, en Italia y en Francia principalmente, varias décadas atrás. Más adelante se volverá sobre esto.

b) Conflictos territoriales sectoriales y regionales

La acción del Gobierno en materia de regionalización, descentralización y desarrollo regional no estuvo exenta de conflictos. Aún en el contexto inicial de una dictadura que paulatinamente se transforma en un régimen autoritario, no resulta extraño el surgimiento de conflictos de variada naturaleza, pero que hacen del territorio un referente importante del propio conflicto.

Hay que distinguir entre conflictos en las regiones y conflictos de las regiones. El Gobierno Militar enfrentó conflictos de ambos tipos, incluso uno de ellos, todavía persiste.

Por un lado se produjeron conflictos con productores, que por la naturaleza de sus actividades productivas, localizaciones bien específicas dictadas por disponibilidades de recursos naturales, suelen asumir o suelen presentarse como conflictos regionales, aunque se trata en realidad de conflictos sectoriales territorializados. Se hace referencia acá a los conocidos

⁹ .- El General Mathei no estaba para hacer filigranas conceptuales. Para él, regionalización y descentralización eran la misma cosa, pero es claro que se refería a la descentralización.

"enfrentamientos" entre el Gobierno y los productores de trigo en un caso y los productores de leche en otro, productos ubicados preferentemente en las Regiones de La Araucanía y de Los Lagos. En realidad estos conflictos no cuestionaban asuntos centrales de la política regional, sino, fundamentalmente, la política de precios y arancelaria.

Por otro lado se produjeron conflictos verdaderamente regionales, en un caso de alcance nacional y en otros de alcance más localizado.

Tal vez el más curioso fue el protagonizado por la totalidad de los Intendentes en 1977 durante la reunión anual con Pinochet, una práctica interesante establecida en 1975. Como se recordará, en aquella oportunidad los Intendentes formaron una suerte de Santa Alianza en contra de la política económica, que en regiones mostraba de una manera muy nítida, cruel, el costo social del ajuste estructural. Ese conflicto fue abortado por el propio General Pinochet quien, como también se recordará, les enrostró a los Intendentes su postura a través de la famosa frase que, ciertamente, no fue dicha en tono amable: "Recuerden los señores Intendentes que son representantes del Presidente de la República en las regiones y no representantes de las regiones ante el Presidente !"

Los dos conflictos propiamente regionales de mayor significación fueron el conflicto en torno al Proyecto Astillas Chiloé, un conflicto "ganado" por la comunidad regional, y el conflicto todavía vigente en torno a la demanda por la regionalidad de la Provincia de Valdivia.

El Proyecto Astillas de Chiloé derivó de una asociación establecida en 1974 entre la CORFO y las empresas japonesas Marubeni Corporation y Sanyo Kokusaku Pulp Company, mediante la cual se creó la Sociedad Factibilidad Astillas Chiloé Ltda. para estudiar la factibilidad técnica y económica de una planta productora de astillas de madera, y de aserraderos para explotar los recursos forestales de la Isla Grande de Chiloé. Según Abalos

(1985), las principales características del proyecto eran: i] el establecimiento de una planta de astillas con una capacidad anual de producción de 1.250.000 toneladas largas; ii] la construcción de un puerto mecanizado; iii] establecimiento de un aserradero con capacidad de 1.000.000 de pulgadas de madera, por año, para aprovechar las especies forestales de mayor calidad; iv] construcción de 1.659 kms. en rutas y 480 puentes; v] absorción de 1.845 personas en empleos estables.

No es posible entrar en detalles en esta oportunidad. Baste señalar que el Proyecto desató una creciente oposición tanto en Chiloé como en el resto del país, oposición liderada por la Iglesia Católica, apoyada por diversas fuerzas extra-regionales que vieron en esta lucha una oportunidad para plantearse en contra del Gobierno Militar y que en definitiva, terminó con el retiro de las firmas japonesas. El movimiento probó la fuerza potencial del regionalismo, por lo menos en un lugar de Chile y demostró que no existe gobierno alguno que sistemáticamente pueda hacer caso omiso de las demandas territoriales y sociales. Según Abalos (op.cit.) **"El movimiento de protesta regional, que se realizó no obstante el fuerte receso político impuesto por el gobierno, se debió a que el proyecto entraba en conflicto con los objetivos de desarrollo demandados por la comunidad local"**.

El otro conflicto típicamente territorial enfrentado por el Gobierno Militar y heredado por los dos gobiernos sucesivos, es el conflicto valdiviano.

La Provincia de Valdivia tuvo un acomodo difícil en todas las propuestas regionalizadoras, desde el Gobierno de Frei Montalva en adelante. Inicialmente se la agrupó junto con las provincias de Cautín y Osorno en lo que fue la inicial región de Los Lagos (Región VIII en esa época). Esta región mostró diversos conflictos internos que culminaron en 1968 en la "secesión" de la Provincia de Cautín (que pasaría a formar una región propia), dejando conformada (hasta 1973) la Región de Los Lagos con sólo las provincias de Valdivia y Osorno. La regionalización hecha por la CONARA, como se vio, definió nuevamente esta región

incluyendo las provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena, y trasladó la capital regional desde Valdivia a Puerto Montt, una cuestión fácilmente explicable atendiendo a razones objetivas, pero que significó un atroz agravio para la ciudad de Valdivia [¹⁰], la que, desde ese momento ha cuestionado la decisión, ha luchado en contra de ella, ha movilizadado a más y más sectores sociales detrás de su demanda (capitalidad) y la ha transformado en una demanda actual por regionalidad (que, de resolverse, obviamente devolvería a Valdivia su estatus de capital regional). Hasta el momento de escribir estas líneas, todavía puede etiquetarse esta situación como un movimiento regional, pero tiene toda la potencialidad para transformarse en el corto plazo en un conflicto regional.

Tanto el Gobierno Militar como los dos gobiernos de la Concertación no han podido sustraerse a la fuerza de esta demanda y de este movimiento, pero han sido por completo incapaces de dar una respuesta que, alejada de todo maximalismo infantil, satisfaga por lo menos parcialmente a la comunidad valdiviana y preserve cuestiones fundamentales de la visión sobre desarrollo territorial que, se supone, tiene el Estado de Chile [¹¹]. Posiblemente la mayor dificultad que tuvo tanto el Gobierno Militar como sus sucesores, para abordar esta cuestión, es la incapacidad para reconocer que esta demanda, como gran parte de las demandas reivindicacionistas regionales, no se plantea en el plano de la racionalidad económica o administrativa y por tanto respuestas meramente financieras o burocráticas no son aceptables. Igual que en el caso de Chiloé, este problema ha mostrado con claridad que ni aún el gobierno más autoritario puede, permanentemente, desoír demandas sociales, puesto que en una

¹⁰ .- Si bien la elección de Puerto Montt se puede justificar con facilidad desde varios ángulos, no es menos cierto que detrás de esta decisión ha habido una "historia oculta" de conflictos entre diferentes ramas de las Fuerzas Armadas, de "pretendidos" derechos adquiridos, de cuestiones jerárquicas difíciles de entender en el mundo civil, etc.

¹¹ .- Recientemente el Gobierno, por intermedio de la SUBDERE ha solicitado a un grupo de Consultores independientes del propio gobierno, un informe y una propuesta de solución, informe y propuesta entregada por los Consultores (Boisier, Dockendorff, Marinovic) a comienzos de 1996.

oportunidad fue el propio General Pinochet el que ordenó atender las demandas valdivianas. No obstante, tal "atención" estaba encuadrada precisamente, en lógicas que no corresponden a las lógicas que gobiernan la demanda. Fue, en definitiva, un problema que el Gobierno Militar no pudo resolver.

*La política regional hegemónica en los años ochenta: el desarrollo regional
como by-product de la estrategia de desarrollo nacional*

El "canto del cisne" de la planificación regional tradicional en Chile probablemente esté bien representado por el libro de la ODEPLAN Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1975-1990, publicado en 1976. La simple lectura del índice da cuenta de cómo la planificación normativa [¹²] resulta atractiva a la cultura militar. Esta adscripción al modelo de planificación de los sesenta, durará hasta fines de los setenta, cuando el "núcleo duro de los Chicago Boys" adquiriera el control total sobre el aparato económico y de planificación, una operación en la cual la figura del Ministro M. Kast fue determinante.

Refiriéndose a esta operación, Boisier (1981, op.cit.) escribe: "A medida que el modelo económico global comienza a mostrar éxitos aparentes de corto plazo (reducción inflacionaria, saneamiento de las finanzas públicas, situación de comercio exterior, etc.) el poder relativo del equipo de política económica se incrementa para, finalmente, eliminar de hecho la función de planificación regional en 1978, aprovechando la coyuntura de una reorganización interna de la Oficina de Planificación Nacional. En el nuevo esquema sólo subsisten las Secretarías Regionales

¹² .- Hay que decirlo con honestidad, planificación normativa de la cual todos fuimos sacerdotes y acólitos, hoy transformados en apóstatas.

de Planificación y Coordinación como organismos dedicados a mejorar la información (sobre recursos y proyectos) regional a fin de incentivar la inversión privada ".

Lo que caracteriza de manera fundamental la década de los ochenta, desde el punto de vista de la política regional es que, de los tres vectores que definen tal política (ordenamiento territorial, descentralización, y fomento al crecimiento y al desarrollo de las regiones), los dos primeros se desdibujan por el mero hecho de haber dado por terminados sus propios procesos, es decir, la regionalización está plenamente configurada, la arquitectura institucional regional está en marcha, el equipamiento sigue ausente (el caso de la Carretera Austral responde a una lógica diferente) y la descentralización había llegado a "punta de rieles". Así que la década mostrará sólo el fomento al crecimiento y al desarrollo.

Hay que sacar del cuadro inmediatamente el componente de "fomento al desarrollo regional". Dejando en claro que se entra acá al terreno de los juicios de valor, a cuestiones verdaderamente teleológicas y por tanto de legítimas discrepancias, el desarrollo es incompatible con sistemas no democráticos de gobierno y es igualmente incompatible con el desrespeto a los derechos humanos. Por tanto no podía, en verdad, plantearse una política de fomento al desarrollo regional, si es que ello involucraba una protagónica participación de la sociedad civil y un sistema de elección periódica de autoridades y un respeto a las libertades y derechos básicos de las personas, tanto a título individual como grupal.

Ahora, en términos de fomento al crecimiento regional, lo que prevalecerá en la década es una estrategia de desarrollo nacional cuya columna vertebral está en la apertura externa (la consolidación del mercado, precios libres, control de desequilibrios macroeconómicos, descentralización, papel subsidiario del Estado, etc., son, en la práctica, requisitos para maximizar las posibilidades de éxito de una estrategia aperturista en una economía como la chilena). No será necesaria una particular estrategia de desarrollo regional de alcance nacional, ya que el territorio se "ordenará" en función de una lógica de mercado y el Estado dejará en

libertad plena a cada región para insertarse "a como de lugar" en el contexto de competencia internacional, proveyendo, eso sí, el Estado las condiciones políticas e institucionales para facilitar el proceso.

En este marco, el papel de las SERPLAC's cambia y tal cambio va acompañado de una profunda mudanza en las "habilidades profesionales" de su personal técnico, el que es fuertemente entrenado en preparación y evaluación de proyectos. La visión implícita del desarrollo de cada región hace este proceso igual a una suma de proyectos aislados, de ahí la importancia de su correcta evaluación. De hecho, al asumir el Gobierno de Aylwin esta situación se mostrará como un escollo para el tipo de trabajo profesional que deben desarrollar estas agencias.

En términos más técnicos, será el triunfo definitivo de la función sobre el territorio, sólo amagado, aquí y allá, por los conflictos territoriales ya comentados. En otras palabras, lo que prevalecerá como fomento al crecimiento regional, será el efecto regional del cuadro de la política económica más que cualquier esbozo de política regional directa. Desde el punto de vista regional, ni el Estado ni la política económica serán neutros, al contrario del discurso oficial !

Según lo comenta Raczynski (1986) en uno de los más completos análisis de la política regional del Gobierno Militar, "La política de desarrollo regional en el discurso enfatizó el reforzamiento de las regiones extremas en lo económico y demográfico y la disminución del carácter metrópoli-periferia de la estructura económica del país. La información y los antecedentes disponibles mostraron que en los hechos el régimen militar dio escasa importancia al desarrollo regional; la importancia que le dio fue declinando en el tiempo; la política que hubo tendió a favorecer a las regiones extremas del país, esto es, primaron los criterios de geopolítica y seguridad nacional.

Las exigencias del modelo, neoliberal en lo económico y autoritario en lo político, primaron sobre y anularon los intentos de planificación y de políticas regionales"..."

Fue principalmente la política económica la que definió las transformaciones en las situaciones regionales..."

Como se anota en el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984 publicado por la ODEPLAN (1979;105): "La regionalización, entonces, está orientada fundamentalmente a alcanzar el desarrollo de las diferentes regiones sobre las bases reales que les entregan sus potencialidades y ventajas comparativas a través de la aplicación, a nivel de regiones, de las políticas nacionales de los diferentes sectores y de la eliminación de todos aquellos obstáculos que, en el pasado, impidieron o dificultaron dicho desarrollo". Es interesante observar que en el Prólogo de dicho documento, escrito por el Ministro-Director de la época, M. Kast, se anota que la "Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de 1975" se encontraba "actualmente en revisión" !

Como ya se insinuó, esto no quiere decir que no hayan ocurrido cambios estructurales en las regiones. Bien por el contrario, la inexistencia de una política nacional explícita de desarrollo regional, aunada al marco general macroeconómico, provocó cambios en las estructuras productivas de las regiones muchísimo más potentes que todos los intentos dirigistas precedentes. Boisier y Lira (1995) han procesado las cifras del PIB regional para un período de treinta años y llegan a la conclusión que, en términos estructurales, el subdesarrollo comienza al Sur (de Santiago), título que figurativamente, intenta señalar el desplazamiento del eje geográfico del crecimiento, hacia el Norte del país; sin embargo, hay que ser cuidadoso en la interpretación de las cifras ya que no siempre es posible atribuir determinados cambios a definidos períodos gubernamentales. En cualquier caso, es de suyo evidente al observador, el cambio en el "paisaje económico" chileno.

La herencia para la Transición: blanco y negro del legado

a) La difícil construcción de las regiones sin democracia

La regionalización chilena se inscribe en el modelo polar de regionalización caracterizado porque la institucionalidad precede y crea la regionalidad [¹³]. No es Chile un país de regiones, ni siquiera de lugares y, como lo apuntó alguna vez John Friedmann "asombra el escaso apego del chileno al terruño". Nada de lo anterior puede resultar extraño si se recuerda la impronta centralista de Chile.

La regionalización chilena no responde a ninguna demanda social ni a ninguna circunstancia histórica. En términos de la teoría de las políticas públicas, ella es claramente el resultado de una racionalidad burocrática weberiana. La regionalización nace desde el mismo corazón del Estado (una oficina asesora del Presidente de la República) y es impuesta, primero, con el leve peso de un Decreto Presidencial y posteriormente con la fuerza de un Decreto-Ley en plena vigencia de un autoritarismo a ultranza.

Creadas las regiones mediante esta lógica burocrática weberiana, admitiendo incluso su plena pertinencia y funcionalidad, surge la necesidad de dar forma real a una entelequia. Esto es lo que se ha denominado la construcción social y política de las regiones. En las palabras del autor: "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

¹³ .- Esta es una clasificación utilizada por el autor en varios de sus trabajos. El modelo polar opuesto es el caracterizado porque la regionalidad precede y crea la institucionalidad, como sucedió en España por ejemplo.

movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo", Boisier (1991).

Regiones artificialmente creadas carecen de un elemento aglutinador esencial (crecientemente reconocido como importante factor de desarrollo): cultura capaz de producir la auto-referencia y la identificación socio-territorial. Este es un problema particularmente agudo en el caso de las regiones multi-provinciales, en las cuales existen diversas manifestaciones culturales de orden local, sin que ellas lleguen a plasmar una verdadera cultura de la región. Por eso es que se ha sostenido que todo proyecto colectivo de desarrollo (todo proyecto político regional) debe entrelazarse con un paralelo proyecto cultural, capaz de crear la cultura de la región.

Este es un terreno escabroso. En primer término, tal cultura no puede ser impuesta, sino que debe ser construida a partir de las micro-culturas pre-existentes. En segundo lugar, la cultura regional debe representar una mezcla virtuosa del rescate, preservación y socialización de las culturas locales con la asimilación de la cultura "universal" (si este concepto existe como tal). Lo claro, en cualquier caso, es que se requieren varias culturas: una cultura entendida en su acepción más tradicional, como cosmogonía y como ética, que muestran particularidades ligadas al territorio y también una cultura en una acepción desarrollista si se quiere, como una mezcla igualmente virtuosa entre la cultura competitiva/individualista y la cultura cooperativa/solidaria en relación al desarrollo económico.

No se necesita argumentar mucho para observar que este proceso, ni siquiera iniciado verdaderamente en Chile, no puede intentarse en ausencia de un marco democrático. De nuevo, la tantas veces mencionada sociedad civil, único actor colectivo legítimo en este proceso de construcción regional, necesita un espacio de libertad para poder cristalizar en sí misma y para poder, a partir de allí, generar la sinergia que conduce a un desarrollo participativo, en el cual, la región se transforma precisamente en actor.

*b) El surgimiento de nuevos segmentos de la sociedad civil
con un discurso descentralista*

Uno de los procesos sociológicos más interesantes ocurridos durante el Gobierno Militar tiene que ver con el surgimiento de nuevos actores colectivos en la sociedad civil, con una presencia mucho más nítida en las regiones que a nivel del país en su totalidad.

La estrategia económica puesta en aplicación hizo surgir un nuevo empresariado en Chile, que se ha caracterizado por su dinamismo, modernismo y agresividad (esta última generando ya anticuerpos en el resto de América Latina). La nueva clase empresarial, muy profesionalizada, ha surgido en torno a la apertura de la economía, vinculada a la exportación de recursos naturales en los cuatro sectores en los cuales el país tiene enormes ventajas comparativas: minería, silvicultura, pesca, y fruticultura. Como es bien sabido, sectores de localización "periférica" o regional. Es bastante comprensible que el empresariado de estos sectores hayan hecho suyo el discurso descentralista del Gobierno Militar, transformándolo en bandera propia y haciendo surgir un "regionalismo cupular" que ha generado instituciones ad-hoc. Proliferaron las Corporaciones para la regionalización de... (la Araucanía, del Bío-Bío, etc.), agrupadas en una organización de alcance nacional y de no poca capacidad de convocatoria: la CORCHILE (Corporación para la Regionalización de Chile). Paralelamente se multiplicaron las Corporaciones privadas de desarrollo regional (p.e. CORDEPROVAL, CORPRIDE, etc.) que buscaban poner al servicio del desarrollo regional la capacidad empresarial privada. Muchas de estas Corporaciones buscaban replicar la exitosa y novedosa experiencia de CIDERE (Corporación para el Desarrollo Industrial de la Región del Bío-Bío)

[¹⁴]. En general, se trata de un fenómeno muy positivo, que debiera recibir más apoyo del que actualmente tiene, tanto en sus propias comunidades como por parte del Estado.

Por otro lado, la política regional del Gobierno Militar tuvo un acierto indiscutible y de enormes pero no realizadas potencialidades, al crear las Universidades Regionales o Universidades "derivadas". Entre ellas, la Universidad de La Frontera, la Universidad del Bío-Bío, la Universidad de Talca y la Universidad Arturo Prat, han alcanzado niveles académicos muy respetables, pero falta todavía una mejor inserción regional, falta todavía para que lleguen a calificar en la doble categoría de universidad regional (por la pertenencia y por la pertinencia regional) y de universidad nacional (por la excelencia de su quehacer). En cualquier caso, surgió otro actor social colectivo representante del mundo académico regional. De nuevo, no habrá de resultar extraño que este nuevo segmento de la sociedad haga también suyo el discurso descentralista y regionalista. Muchos académicos regionales se convertirán en activos miembros de las corporaciones privadas de desarrollo regional.

c) *La dialéctica descentralista al inicio de la Transición y su síntesis:*

la LEY ORGANICA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL

El reiterado discurso descentralista del Gobierno encontró un terreno abonado en los dos nuevos segmentos de la sociedad civil recién comentados, que lo hacen suyo. Surge entonces un dúo de voces descentralistas: el Gobierno y sectores de la sociedad civil con abiertas simpatías gubernamentales. No será extraña entonces una paulatina y suave "derechización" del reclamo descentralista en la sociedad civil.

¹⁴ .- Esta Corporación parece demostrar algunas tesis que circulan en los medios académicos y que ligán procesos exitosos de desarrollo local y aún regional, al papel de individuos. De aquí su difícil replicabilidad.

de la descentralización y el desarrollo regional [¹⁵]. Todo ello conduce a una situación inédita en la historia de Chile: por primera vez, en la campaña presidencial que culminaría en 1989, la descentralización y el desarrollo regional ocupaban un lugar significativo en el discurso político. El ILPES publicó un documento titulado La descentralización en el discurso político

de la Transición en Chile [¹⁶]. No resulta extraño que fuese la Concertación de Partidos por la Democracia la que enarbolase la propuesta más completa en esta materia. Incluso, su candidato y posterior Presidente, Patricio Aylwin, cerraba su campaña hablando en Concepción y diciendo: "El desarrollo regional es un problema regional", frase preñada de promesas de un desarrollo pensado y ejecutado por las propias regiones.

Pero una vez instalado el Gobierno, 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).

¹⁵ .- Esto fue particularmente importante en la Democracia Cristiana, a partir del Congreso de Profesionales y Técnicos en Punta de Tralca y del posterior "Proyecto Alternativo".

¹⁶ .- Con trabajos de J. Abalos, S. Boisier, J. Cavada, E. Meneses, E. Palma, V. Silva y R. Sugg, representando un amplio arco de posiciones partidistas.

El desarrollo regional, empleando este término para englobar tanto la regionalización como la

descentralización, ya es una pequeña política de Estado y en tal caso, lo hecho y lo dejado por hacer por el Gobierno Militar se muestra hoy y se mostrará en el futuro.

La regionalización tiende a ser considerada por muchos, como "un acto único y definitivo" y en consecuencia, no sujeta a cambios. Es necesario mirar este asunto con una visión más moderna. La revolución científica y tecnológica en marcha, quizás el hecho más trascendental de la historia, introduce el cambio a una velocidad exponencialmente creciente en todos los ámbitos, en todas las organizaciones, en todas las estructuras. La flexibilidad, que deriva de la capacidad para "estar en el cambio" es ahora un factor clave del éxito, en la producción, en el comercio, en el conocimiento, en fin, en todo. ¿ Por qué deberíamos tener, en este rincón del mundo, la vana pretensión de haber implantado una geografía política inmutable ? Esta misma geografía política se está trizando a nivel internacional (más de veinte

nuevos países en lo que va de la década actual) y se resquebraja incluso en aquellos países considerados como modelos de estabilidad, como Alemania por ejemplo.

Lo que sucede es que los territorios organizados, sean comunas, sean provincias, sean regiones, buscan reacomodos y acuerdos flexibles, en un mundo en que la distancia no cuenta, para poder posicionarse como triunfadores en la dura competencia internacional, de la cual ahora ellos son actores de primera línea. A esto se suma la paradoja de la globalización: la dialéctica esquizofrénica entre la necesidad de ser, simultáneamente, universal y local. En Chile es necesario introducir flexibilidad en el ordenamiento territorial, lo cual no significa, necesariamente, tirar por la borda la actual regionalización. Pero considerarla inmutable puede introducir costos elevados en la modernización globalizadora del país.

En relación a la descentralización, hay que valorar positivamente lo hecho hasta ahora, pero hay que llamar la atención sobre sus limitaciones y peligros. Primeramente, hay que insistir que el paso desde un modelo centralista de organización social a otro, descentralista, presupone un cambio cultural, puesto que la sociedad chilena posee una cultura centralista de larga data y profundas raíces. Este paso debe iniciarse en la escuela básica o antes, puesto que, siendo un paso colectivo, no es menos cierto que el centralismo, bajo la forma de dependencia, al igual que el machismo, se incorpora tempranamente en la formación de los niños. En segundo lugar, la descentralización presupone un manejo profesional de los asuntos transferidos desde el Estado a las organizaciones intermedias y no se observa un esfuerzo nacional de suficiente envergadura para entregar conocimientos profesionales a la considerable cantidad de personas que hoy están envueltas en el manejo de asuntos locales y regionales (alrededor de 10.000). En tercer lugar, la descentralización juega su destino en el campo de la eficacia y eficiencia de la gestión pública más directa. Sólo sobrevivirá el proyecto descentralizador si el ciudadano común percibe que el modelo descentralizado le resulta más eficiente que el centralizado en dos aspectos: prestación de servicios básicos y generación de condiciones locales que hagan posible desarrollar su proyecto de vida en su propio entorno.

Finalmente, en relación al desarrollo regional, treinta años de esfuerzos, enmarcados en diferentes moldes doctrinarios y teóricos, no han producido situaciones cercanas a un verdadero desarrollo en las regiones. Crecimiento económico y transformaciones productivas, como procesos esencialmente exógenamente determinados, sí han ocurrido como resultado, en algunos casos, de esfuerzos de políticas públicas muy explícitas (Arica en los 60, Iquique en los 80) y en otros, de estrategias nacionales genéricas (apertura externa, ventajas comparativas) con manifestaciones localizadas de interés (Antofagasta, Copiapó, Curicó, Puerto Montt).

La explicación de la situación descrita tiende a centrarse, cada vez más, en nuestro propio desconocimiento de la fenomenología del desarrollo regional, es decir, no se sabe, a ciencia cierta, cuáles son los factores causales del desarrollo regional, de qué depende éste, en

último término. Habida cuenta de este desconocimiento, los intentos de intervención para promover el desarrollo de las regiones, difícilmente habrían podido tener éxito. Esto explica, al mismo tiempo, que en la práctica, las autoridades regionales crean que el desarrollo de sus regiones equivale a la suma de programas y proyectos, todos los cuales pueden ser, en sí mismos, valiosos, indispensables y contribuidores directos a ciertas parcialidades del desarrollo, pero evidentemente, escamotean la complejidad de un fenómeno que sólo puede captarse en su integridad. Esto hace de las intervenciones a favor del desarrollo de regiones (p.e. Plan Austral, Plan Arica, etc.) verdaderas intervenciones hipotéticas, que tal vez apunten correctamente y gatillen el desarrollo y tal vez no.

Las palabras finales. La acción del Gobierno Militar en este campo de las políticas públicas fue profunda, sistémicamente pensada, parcialmente ejecutada y entregó, a los gobiernos que lo han sucedido, una responsabilidad y unos desafíos no sólo importantes en la permanente modernización de Chile, sino que sumamente atrayentes en la tarea de construir un futuro en el que se entienda que la "variedad territorial" en estilos de vida, enmarcados en la "unidad nacional" de una sociedad más equitativa, es la mejor expresión concreta de una democracia propia del Siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abalos J., (1985)

"Crecimiento regional versus la comunidad. Chiloé: un caso de autoconfianza colectiva regional" en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, # 34/35, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Santiago de Chile

Abalos J., (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, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Achurra M., (1978)

La experiencia de planificación regional en Chile, ILPES, Programa de Capacitación, Documento CPRD-E/8, Santiago de Chile.

Bedrack M., (1974)

La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1972), Ediciones SIAP, Buenos Aires

Boisier S., (1981)

"Chile: Continuity and Change. Variations of Centre-Down Strategies under Different

Political Regimes" en W. Stöhr y

D.F.R. Taylor (eds.) Development from Above or
Londres.

Below?, J. Wiley and Sons,

Boisier S., (1991)

Territorio, Espacio y Sociedad, Editorial PEHUEN, Santiago de Chile

Boisier S., (1993)

"Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros", en Contribuciones, # 4/93, Fundación K. Adenauer, Buenos Aires.

Boisier S., (1996)

Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?

ILPES/DPPR, Documento 96/33, Serie Ensayos, Santiago de Chile.

Boisier S. y L. Lira (1995)

"El subdesarrollo comienza al Sur", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, #97, Guatemala

Bulnes L., (1988)

"La regionalización y sus antecedentes jurídicos" en La regionalización, Editorial Jurídica de Chile y Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

○ Cavada J., E. Marinovic y R. Rocha (1972)

"Conceptos generales sobre el desarrollo regional chileno en el proceso de transición" en Nueva Economía, Santiago de Chile

Ceballos F. (1990)

"Ensayo preliminar sobre la institucionalidad democrática descentralizada: un sistema político de multiplicidad de centros de decisión" en Desarrollo y regionalización, Fundación LIBERTAS, Santiago de Chile.

Centro de Estudios Públicos (1992)

El Ladrillo, Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno, Santiago de Chile

○ CONARA (1976)

Chile hacia un nuevo destino, Documento N° 2, Santiago de Chile

Cumplido F., (1983)

La estructura institucional del modelo de descentralización, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago de Chile

Fontaine A., (1988)

Los economistas y el Presidente Pinochet, ZIG-ZAG, Santiago de Chile

Galilea S., (1990)

"Regionalización: desafíos del sector público y privado" en Desarrollo y Regionalización, Fundación LIBERTAS, Santiago de Chile.

ODEPLAN (1970)

El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980, Santiago de Chile

ODEPLAN (1973)

Restauración nacional y desarrollo regional, documento interno, s/f., Santiago de Chile

ODEPLAN (1976)

Estrategia Nacional de Desarrollo Regional. Año 1975-1990, Santiago de Chile.

ODEPLAN (1979)

Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984, Santiago de Chile

Raczynski D., (1986)

La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional, CIEPLAN, Notas Técnicas # 84, Santiago de Chile

Serrano C., (1996)

"Gobierno regional e inversión pública descentralizada", en Colección de Estudios CIEPLAN # 42, Santiago de Chile.

Stöhr W., (1969)

"Metodología para la delimitación de las regiones en Chile", en Manual de Planificación Regional, Centro de Estudios Urbano-Regionales, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

VV.AA (1989)

La descentralización en el discurso político de la transición en Chile, ILPES/APPR, Documento 89/03, Serie Investigación, Santiago de Chile

Véliz C., (1984)

La tradición centralista de América Latina, Ariel Ediciones, Barcelona