

**CONFIDENTIAL**

**ANALISIS DE LA ESTRUCTURA REGIONAL  
DE CHILE:  
EL CASO DE LA REGION DE LOS LAGGS**

**(CONFLICTOS REGIONALES Y POLITICAS PUBLICAS)**

**Sergio Boisier, Eduardo Dockendorff y Esteban Marinovic  
Consultores**

**Santiago de Chile, Enero de 1996  
(circulación reservada)**

CONFLICTOS REGIONALES Y POLITICAS  
PUBLICAS [\*]

S. Boisier, E. Dockendorff y E. Marinovic [\*\*]

ANTECEDENTES

La Provincia de Valdivia, conforma, junto con las provincias de Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena, la actual REGION DE LOS LAGOS (Región X). En la primera regionalización del país, establecida durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva, la Provincia de Valdivia integró, junto a las provincias de Cautín y Osorno, la inicial Región de Los Lagos. Desde fines de los sesenta y hasta la promulgación en 1974 de la actual regionalización, la Provincia de Valdivia hizo parte de una región bi-provincial junto con Osorno.

En ambos casos la ciudad de Valdivia fue definida como Capital Regional, constituyéndose en la cabeza de un sistema territorial configurado a través de un concepto de región que privilegiaba, además de los criterios de identidad cultural y los de una red básica de relaciones funcionales urbano-rurales, una dimensión económico espacial y una base de recursos visualizada con criterios de diversificación productiva que asegurara desde el punto de vista económico una integración con notorios grados de autosuficiencia en su dinámica de crecimiento. Adicionalmente, una perspectiva de vinculación con el mundo exterior por la vía de un vértice portuario de escala nacional, terminal de un corredor de integración económica con Argentina que empalmara la Región del Comahue con la Región de los Lagos, objetivo históricamente impulsado por los grupos económicos regionales de ambos países y avalado por notables esfuerzos de integración universitaria liderados en el lado chileno por la Universidad Austral de Valdivia.

-----  
[\*] Este documento ha sido preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile. Las opiniones vertidas en el texto son personales y no comprometen a las instituciones con las cuales se relacionan los autores.

[\*\*] Los autores son, respectivamente, Director de la Dirección de Política y Planificación Regionales del ILPES, Director del CED, y Asesor del Ministro de Agricultura. A solicitud del Ministerio del Interior, han sido convocados por el PNUD para formar un Grupo de Trabajo que recomiende opciones de respuestas gubernamentales a las demandas de la comunidad de la Provincia de Valdivia.

Santiago de Chile, Octubre de 1995, Diciembre de 1995 y Enero de 1996 (31/01/96).

La ruptura en 1968 de la gran región compuesta por las provincias de TEMUCO, VALDIVIA y OSORNO, dejando a la primera como Región independiente y a Valdivia y Osorno conformando la Región de Los Lagos, no cambia sustancialmente el concepto estratégico ni la visión geopolítica del momento ni la manera de visualizar a fines de los 60 la inserción internacional de estas provincias en la perspectiva del largo plazo. (Los estudios de INTAL de la época; los diseños prospectivos de la infraestructura de transporte con eje en el camino internacional de HUA-HUN y el desarrollo portuario de Corral; las notables propuestas desarrollistas de la U. Austral en el marco de la negociación y aprobación del soporte financiero del BID y su rol en el PROYECTO SUR de integración universitaria del Sur del Cono Sur; así como la proyección de la construcción naval a partir de la Universidad Técnica de la época, son algunos ejemplos que sustentan el planteamiento estratégico para el desarrollo de una región con ambiciosas funciones económicas a escala nacional. Todo ello reconociendo que el subsistema regional que lidera Valdivia al interior de la Gran Región de Los Lagos de 1968-73 tenía una alta prioridad a la luz de su potencial para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo nacional expuestos en ese período).

La regionalización de 1974 se realiza con un marco referencial absolutamente distinto, donde, según la terminología usada en este texto, se produce un cambio dramático en los escenarios contextual, estratégico y político, que definen la modalidad del desarrollo regional que el país relleva y que en el caso de la Provincia de Valdivia le quitan el rol privilegiado que desempeñaba en el pasado. A raíz del pronunciamiento militar de 1973, la situación socio-política y económica de la nación se caracteriza como de conflicto interno y de consolidación de un Gobierno de Facto (SUBDERE). Obviamente, esta situación determina también una forma diferente de visualizar las perspectivas de integración con los países vecinos y las modalidades de inserción del país en la economía internacional.

La X Región creada en 1974, vigente hoy, es la expresión de un diseño territorial que maximiza el logro de objetivos de Seguridad Nacional y de carácter geopolítico, privilegiando la consolidación político-administrativa y la conducción centralizada de los gobiernos regionales, así como la atención preferente al relacionamiento longitudinal de Chile, incluyendo la proyección hacia el país austral a partir de Pto. Montt, por sobre una integración fronteriza necesariamente postergada hasta resolver situaciones delicadas en el orden político y limítrofe, propias del escenario contextual del momento. La nueva Región así concebida integra las provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena, destacando a Puerto Montt como capital regional de un territorio clave para asegurar el logro de los objetivos estratégicos de carácter geopolítico y de seguridad nacional. En este diseño se relega al subsistema liderado por Valdivia a un

segundo plano, condición radicalmente distinta a la que desempeñara en las regionalizaciones anteriores. Este cambio tan radical, con diferencias tan notables de las funciones asignadas a Valdivia frente a su rol histórico, incuba resistencias que aflorarán al cambiar el marco referencial surgido en 1974 y al renacer dinámicas de desarrollo y crecimiento anunciadas a fines de la década de los 60 y mejor perfiladas ahora en el contexto del nuevo escenario en que se inscribe Chile y la Región al aproximarse el siglo XXI.

Indicadores de distinta naturaleza revalorizan a Valdivia en su calidad de "región real". Se ponderan de manera diferente los criterios de Seguridad Nacional en el ámbito del proceso democrático y la reconciliación nacional. El surgimiento de los conceptos asociados a la Océano Política reabren perspectivas a las Regiones Puerto. La disminución de las tensiones limítrofes posibilitan los esquemas de desarrollo integrado a nivel binacional con perspectivas de internacionalización conjunta de la economía del Sur del Cono Sur. La expresión legítima de los intereses locales a través de mecanismos de participación posibilitan la discusión de los intereses de provincias específicas.

En estas condiciones, a partir de 1990, se han desarrollado propuestas que hoy día plantean desde Valdivia la demanda por obtener el status de Región Político-Administrativa.

A partir del establecimiento de la actual configuración regional, la ciudad de Valdivia perdió la capitalidad regional a favor de la ciudad de Puerto Montt, un hecho considerado en forma muy negativa por parte de la población y que ha servido como gatillo para activar una demanda típicamente regionalista: la demanda por obtener el estatus de región.

Esta demanda ha mostrado una creciente capacidad para aglutinar a diversos sectores de la sociedad civil de la provincia, al punto de que ahora existe una suerte de "comité cívico" que opera con el lema: Valdivia Región. La demanda también ha sido acogida en el ámbito político/parlamentario y cuenta con el explícito respaldo del Presidente del Senado de la República y con el de otros parlamentarios cuyas circunscripciones electorales están contenidas en el territorio regional, por lo menos, en cuanto ello se refiere a la necesidad de que el Estado responda a la demanda social mediante estudios que permitan evaluar diferentes cursos de acción.

Adicionalmente, se suman intereses de distinta naturaleza que sin postular la segregación territorial de Valdivia están dispuestos a apoyar decisiones que valoricen su condición de "región real" siempre que no impliquen cambios en los actuales límites regionales.

Cabe destacar, sin embargo, que así como hay fuerzas que postulan una revisión constructiva del sistema regional chileno y evaluar casos tan legítimos como el Valdiviano, también hay quienes ven en estas revisiones peligrosas aperturas que posibilitan el cuestionamiento de elementos consustanciales al modelo político-económico global y a su expresión territorial, la regionalización sancionada por la Constitución de 1980.

El Gobierno tiene tres opciones (no del todo independientes) por delante para enfrentar la situación planteada por las demandas de los valdivianos. Son opciones que representan maneras diferentes de entender la situación de fondo que subyace en estas demandas así como una valorización diferente de sus costos-beneficios. A saber: a) No innovar en la situación actual manteniendo el status existente, asumiendo que el problema no tiene la importancia pretendida y/o que los costos de enfrentarlo son demasiado altos para la política regional oficial del Gobierno, manteniendo e imponiendo la situación vigente.; b) Establecer un proceso de negociación con los actores fundamentales y construir soluciones modernas e innovadoras que respetando la Región actual posibiliten que Valdivia alcance parte importante de sus aspiraciones regionalistas. ; c) Revisar la regionalización y crear, de inmediato y con todos los instrumentos disponibles en la política de descentralización una nueva Región en torno a Valdivia, segregándola de la actual X Región y asumiendo los postulados de los regionalistas Valdivianos.

La primera opción parece, a juicio de los autores de este informe, difícilmente aceptable, política y técnicamente, de acuerdo a los postulados del Gobierno de la Concertación, a pesar de que tiene muchos defensores que a nivel nacional entienden que el enfrentamiento de los problemas regionales debe realizarse en el ámbito decisional de cada Región en particular, sin necesidad de una política regional a escala nacional y la imagen predefinida de un ordenamiento territorial deseado. Las regiones así concebidas conforman un sistema regional espontáneo sancionado por la Constitución de 1980 y, que en su desarrollo desequilibrado y residual, han sido funcionales al éxito del modelo macro-económico que viene impulsando el país. Documentos oficiales sostienen que sólo deberán haber intervenciones regionales del Gobierno Central y orientaciones de política de desarrollo a nivel territorial cuando existan problemas de gran repercusión política a escala nacional o por razones de carácter moral dado efectos de extrema gravedad que la política de libre mercado pudiera tener sobre grupos de población, medioambiente o de regiones específicas. Se desconoce de esta forma la necesidad imperiosa de acompañar creativamente la materialización del escenario territorial del futuro en beneficio del modelo político y socio-económico del país y los postulados del Gobierno Nacional.

La experiencia internacional y la propia chilena muestran ejemplos claros del fracaso de políticas de desarrollo regional y

de descentralización que al carecer del necesario acompañamiento central hacen abortar esfuerzos importantes en esa dirección y desaprovechar coyunturas históricas favorables para construir una sociedad más moderna de acuerdo a los postulados que el Gobierno sustenta para el ingreso de Chile al S.XXI.

Los escenarios futuros que condicionan el desarrollo nacional exigen políticas regionales de nivel nacional que posibiliten los indispensables desarrollos descentralizados y participativos en ámbitos territoriales con ventajas comparativas y competitivas concordantes con las exigencias de una economía globalizada y la configuración de un sistema territorial acorde con postulados de mayor equidad, sostenibilidad y sustentabilidad.

El caso de Valdivia debe ser resuelto asumiendo el enfrentamiento de soluciones que permitan construir el futuro en el marco de lo previsible, poniendo la política regional al nivel de instrumento indispensable para concretar los objetivos del país en su conjunto, materializando escenarios territoriales compatibles con las dinámicas nacionales postuladas. Es una exigencia ineludible de poner la política regional en el escenario perspectivo del país y no dejarla como respuesta ex-post a problemas que surgiendo desde las distintas regiones reciben tratamientos ineficientes e inoportunos. Es una exigencia ineludible de conducir armónicamente una política global regional asegurando su coherencia y compatibilidad con componentes especialmente complejos de la dirección política y económica nacional y en definitiva, posibilitando el logro de los ambiciosos objetivos territoriales en beneficio de cada región en particular y del sistema nacional-regional en su conjunto.

Este estudio no es el primero que se hace para intentar allegar elementos de juicio en relación a la demanda valdiviana. Sin perjuicio de los méritos que otros trabajos puedan reclamar, éste tiene la pretendida ventaja de construir un marco conceptual perfectamente estructurado acerca del fenómeno del desarrollo regional. Por ello, al contrario de lo que se observa en otros estudios, éste no se limita a una enumeración de hechos y de proposiciones aisladas, por meritorias que sean. Aquí se encontrará una concepción teórica del desarrollo regional de carácter integral o comprensivo, que reconoce la prevalencia del mercado, la apertura externa y la descentralización como marco.

El propósito de la negociación que se plantea, entre el Gobierno y la comunidad de Valdivia, consiste en desplazar la demanda desde el plano de lo formal al plano de lo sustantivo, es decir, centrar la dinámica social de los valdivianos en el desarrollo de la Provincia de Valdivia y no en la mera demarcación regional. Se trata, en otras palabras, de pasar del "contenedor al contenido". No es que la "capitalidad" o la "regionalidad" carezca por completo de importancia, pero ciertamente ella configura un factor menor de desarrollo, comparado con otros no relacionados con el estatus provincial o regional.

El respaldo principal en todo proceso de negociación es el conocimiento científico de aquello que constituye el asunto a negociar. La racionalidad que da el saber, hace, para todos los actores involucrados, legítima la negociación y sobre todo, hace aceptables sus resultados.

El concepto mismo de región está hoy día sometido a una profunda revisión, como resultado, en parte, de las nuevas condiciones creadas por la Revolución Científica y Tecnológica. No menos profunda es la revisión en marcha en torno al concepto de desarrollo regional. Hay que prevenir, a todos los interesados en la "regionalidad" de Valdivia, que tal vez podrían obtener una victoria pírrica (que de todos modos se ve como una posibilidad difícil en el corto plazo), que tal vez la energía social se esté empleando a favor de una causa que podría tornarse rápidamente obsoleta en vez de ser canalizada en la dirección correcta.

Pero también debe tenerse presente que aún son válidos algunos criterios geopolíticos que determinaron la creación de la X Región y que al acercarse la definición de los diferendos limítrofes finales con Argentina hacen inviable cuestionar ahora la vigencia de la delimitación regional. Situación que puede hacer fracasar la posibilidad de que con criterio de proceso la "región real" de Valdivia se configure como Región Político-Administrativa al mediano plazo.

En relación a la tercera opción, la transformación de la provincia en región, hay que recordar, como se mostrará más adelante, que la configuración de territorios en 1974 estuvo determinada por una concepción físico-funcional y geopolítica, cuya matriz territorial es la provincia o la microrregión (expresión abandonada posteriormente por el legislador). Así, una región puede estar constituida por provincias. Este criterio excluye naturalmente una estructura territorial flexible, que considere a provincias individuales, a ciudades de gran tamaño (como en

Alemania) o bien, grupos de comunas, en la configuración de regiones.

La creación de nuevas regiones supone entonces, en primer lugar, definir nuevos criterios, toda vez, que, en opinión de los autores de este informe, el criterio principalmente físico-funcional-geopolítico aplicado en 1974, adolece de severas limitaciones, entre las cuales cabe citar: i) su diseño centralizado y voluntarista y; ii) su naturaleza deductivista, definidora de una matriz territorial estándar (región-provincia-comuna). La mantención de estos criterios obligaría a una compleja operación de reforma territorial con efectos en la estructura actual de las Regiones de la Araucanía y de Los Lagos y sobre la radicación del Gobierno en Puerto Montt.

En cualquier caso, los pasos jurídicos para la creación de regiones son tres:

i) Reforma a la CPE dado que el art. 45, inciso 1, fija el número de regiones en trece. Esta modificación a la CPE, de acuerdo al art. 116, puede tramitarse por mensaje presidencial o por moción de cualquiera de los miembros del Parlamento, con la sola condición que los patrocinantes no excedan el número de 10 diputados o 5 senadores respectivamente. La aprobación de tal tipo de reforma exige los tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio.

ii) Una vez aprobada la reforma a la CPE, se debe proceder a determinar:

a) la estructura provincial y/o delimitación intraregional de la o las región-es a ser afectada-s por dicha modificación, sobre lo cual se deberán aprobar los proyectos de ley correspondientes a cada caso, y

b) la capital cabecera de la Región, lo cual es materia de una ley de quórum calificado, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

iii) La instalación de la institucionalidad regional requerirá por último, de normas específicas para dotarla de recursos humanos (plantas de personal), financieros (presupuesto) y materiales (infraestructura y equipamiento del Gobierno), todo lo cual es, como en el paso anterior, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

\* La creación de una nueva región en Valdivia presupone además, aceptar las implicaciones de tipo político (posible "efecto en cadena", duras negociaciones Gobierno/Oposición, modificación a la Ley Orgánica Electoral y composición del Parlamento, etc.), de tipo territorial (alteración del ordenamiento territorial establecido en Chile, con independencia de las críticas que se pueden plantear a tal ordenamiento), de tipo económico-presupuestario e inclusive, de tipo socio-cultural. Finalmente, el sistema nacional de generación de datos de base territorial se vería seriamente afectado.

Antes de revisar los nuevos conceptos regionales que ahora se discuten en todo el mundo, es importante recordar los criterios de regionalización utilizados en Chile, en 1967 y 1974.

#### LOS CRITERIOS DE REGIONALIZACION EN 1967

"El entonces recientemente creado Departamento de Planificación Regional, de la Oficina de Planificación Nacional debía presentar, en un lapso comparativamente corto de dos meses, una proposición para la delimitación de regiones. Dicha proposición fue aceptada por el Presidente de la República y comunicada, en un documento especial, a todos los Ministros de Estado. Los principales criterios que se utilizaron para la delimitación de estas regiones fueron:

a) Sistema nacional de regiones: Debía establecerse un sistema coherente de regiones que cubrieran todo el territorio nacional, sin que se produjeran brechas ni superposiciones. Este requisito era esencial para el propósito de regionalizar el plan nacional y para la futura descentralización administrativa. Sin embargo, involucraba compromisos por parte de ciertas regiones, ya que optar por una delimitación más conveniente para una región podía significar que áreas residuales quedaran en otras partes, si se tomaban en cuenta los otros criterios.

b) Factibilidad para fines de programación y administración del desarrollo: Esto se refiere principalmente al número y tamaño de las regiones. La Oficina de Planificación Regional originalmente recomendó 10 Regiones y una Zona Metropolitana. Se procedió a esta limitación del número de regiones para aumentar la eficiencia de la planificación y administración a nivel regional. Desde éste punto de vista, las 25 provincias existentes demostraron ser ineficaces. En cada una de las regiones debía establecerse una oficina de planificación regional. El número limitado de regiones también debía facilitar la guía y asistencia técnica de nivel nacional a las oficinas regionales. En cuanto al tamaño, éste no debía exceder un radio donde los servicios de transporte y comunicaciones existentes pudieran permitir una información y accesibilidad adecuada entre el centro administrativo regional y las diferentes partes de la región misma. En áreas periféricas, esto significaba unir un máximo de dos provincias, en tanto que en el área central consolidada se juntaron en algunos casos, hasta cinco provincias para formar una región.

c) Divisiones administrativas: Un criterio determinado, basado en razones de política y administrativas, estableció que se respetaran las fronteras provinciales existentes. Esto significaba que las provincias no podían dividirse entre dos regiones. El objetivo de mantener la integridad de las provincias era incorporar como elemento activo en las nuevas regiones a los Intendentes y al resto de la administración pública a nivel provincial, de modo que

se mantuviera la continuidad administrativa. Una de las funciones básicas de las oficinas de planificación regional debía ser reunir a los Intendentes de las provincias que formaban una región y ayudar a orientar sus acciones hacia objetivos comunes. En esta relación, no se dió especial valor a las unidades electorales, principalmente porque habrían interferido considerablemente en los criterios restantes; pero esta incongruencia respecto a las unidades electorales puede reducir el peligro de que las iniciativas locales lleguen al nivel nacional por canales políticos directos, en lugar de racionalizarse dentro de la administración regional.

d) Existencia de por lo menos un polo de crecimiento: Un concepto básico de la política regional en Chile era el intento de activar las regiones mediante una inversión concentrada en los polos de crecimiento. Se espera obtener de los polos de crecimiento el máximo de beneficios de las inversiones a través de las economías de escala, así como extender su influencia dinámica por todo el resto de las áreas dependientes. Por tanto, se formaron las regiones alrededor de localidades que ya contaban con un crecimiento iniciado (en éste caso centros urbanos existentes) y una ubicación estratégica para el transporte, con el objeto de que pudieran servir de centro para la mayor parte de la región. En todos los casos, se eligió para esta función una de las capitales de provincias. En términos geográficos, el concepto de polo de crecimiento implicaba que las regiones poseían un carácter predominantemente nodal.

e) Complementación socio-económica: Debido a que las regiones debían constituir unidades con cierta autonomía económica y administrativa, también necesitaban contar con la posibilidad de complementaciones internas. Esto se refiere a una cierta complementación entre el producto y el consumo regional, entre los recursos naturales y los urbanos (humanos y de capital), y entre las áreas más avanzadas y las más atrasadas dentro de la propia región. El ajuste entre las áreas atrasadas y los polos de crecimiento, así como la redistribución de los recursos (migración o transferencia de capital), fueron considerados medidas muy apropiadas dentro de las unidades regionales diversificadas. Esta complementación también incluye aspectos más abstractos, tales como los intereses comunes potenciales de una región, debido a sus estrechas interrelaciones funcionales, las que podrían conducir a una apreciación común de los problemas locales y un enfoque común para sus soluciones.

f) Economías de escala regionales: Con el objeto de crear un auto-crecimiento y un mayor grado de substitutos regionales de las importaciones, dentro de un marco de una comparativa ventaja nacional, las regiones debían contar con mercados internos de tamaño lo suficientemente grande como para poder ofrecer economías de escala a las industrias regionales. En los sectores no directamente productivos, tales como educación, salud, servicios

bancarios, etc., el tamaño de la región debía igualmente ser de tamaño lo suficientemente grande como para permitir el desarrollo de equipamientos de alta categoría en el centro regional, a fin de promover un auto-crecimiento de la región. Debido a su tamaño e indivisibilidad, muchas de estas inversiones requieren un número mínimo de consumidores para que se justifiquen."

Fuente: Stohr Walter, METODOLOGIA PARA LA DELIMITACION DE LAS REGIONES EN CHILE, Manual de Planificación Regional, Universidad Católica de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional, CIDU, Santiago de Chile, 1969.

#### LOS CRITERIOS DE REGIONALIZACION EN 1974

Bajo el título Requisitos de una región, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, estableció siete criterios para efectuar el "ajuste" regional de 1974.

"a) Cada unidad regional debería contar 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.

b) 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.

c) Es necesario, diríase imprescindible, que exista una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo.

d) Además es indispensable que su delimitación geográfica contemple los objetivos de la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional.

e) 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 sus recursos.

f) 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.

g) 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."

Fuente: CHILE HACIA UN NUEVO DESTINO, Documento # 2, Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, Santiago de Chile, 1976.

Del conjunto de criterios utilizados por la ODEPLAN y posteriormente por la CONARA, pocos mantienen ahora su vigencia. Por ejemplo, el requisito de la "polaridad" es hoy reemplazado por el de "complejidad"; el "tamaño" ha variado por completo en tanto concepto operacional; la "sustitución regional de importaciones" no hace sentido en una economía abierta y lo mismo puede decirse con respecto a las "economías de escala regionales". Como se verá, ahora la flexibilidad y también la velocidad aparecen como requisitos importantes y ello cuestiona directamente la regionalización actual.

A continuación se pasará revista al "estado del arte" en relación al concepto de región, en primer lugar, y en relación al concepto de desarrollo regional en segundo. Se podrá apreciar la profundidad de los cambios tanto en el enfoque como en los criterios para establecer regiones, que han ocurrido en veinte años.

Para posibilitar una correcta evaluación de las alternativas que se tiene es indispensable utilizar los conceptos más modernos que acotan hoy día el tema Región y Desarrollo Regional con miras a entender la interrelación que ellos tienen entre sí y en su compleja interdependencia con modelos económicos globales como los que Chile está construyendo. En el pasado Chile tuvo planteamientos regionales de punta en el escenario mundial y hoy cuando nuestra experiencia de desarrollo es mirada con tanto interés internacional el componente regional de esa experiencia debe expresarse en el nivel esperado.

La X Región es un excelente laboratorio para clarificar los caminos que Chile debe seguir en la implementación exitosa de su modelo de desarrollo con equidad, participación y sustentabilidad. Por la prioridad y la envergadura nacional de sus problemas las soluciones que se planteen para consolidar su futuro de cara al S.XXI serán construcciones técnicas de enorme valor para avanzar en la implementación de la política de desarrollo regional en el marco del esquema político-económico general. Los temas valdivianos son en esencia temas nacionales que se inscriben en la discusión de las grandes respuestas que el país requiere para resolver sus problemas institucionales, de apertura democrática y descentralización, de desarrollo económico con valorización del mundo rural y agropecuario, de integración bi-nacional con respeto a los postulados geopolíticos y oceanoplíticos, de crecimiento con sustentabilidad y sostenibilidad, de creación descentralizada de

condiciones sinérgicas de desarrollo y modernidad, de respeto y valorización de identidades culturales.

El Gobierno debe usar la situación valdiviana como una oportunidad para asumir el liderazgo en la conducción de una política nacional de desarrollo regional, enfrentando oportunamente problemas reales inherentes al estadio de desarrollo que se vive y con posibilidades concretas de éxito dado el instrumental político-técnico disponible y la base de potencialidades de todo orden disponibles en la X Región.

#### OBSERVACIONES A LA CUESTION VALDIVIANA EN TERRENO

Como suele suceder en situaciones similares (el último caso internacionalmente conocido fue el reciente referéndum secesionista en Canadá), las peticiones regionalistas, que comienzan por configurarse como demandas sociales, tienden a transformarse en conflictos políticos. Hasta el momento, incluido el paro simbólico de 15 minutos del día Jueves 30 de Noviembre de 1995, el movimiento valdiviano no pasa de ser una demanda; con toda probabilidad, la movilización pública convocada para tener lugar en el Coliseo Municipal a mediados de Diciembre, comenzará a delinear el carácter de conflicto político que asumirá esta situación. Por ello es importante el Gobierno ofrezca avances concretos a corto plazo, en relación al trabajo de los Consultores.

Una cuestión muy importante, que no debe perderse de vista, es que en estos movimientos y conflictos prevalece la subjetividad, expresada en emocionalidad y en actitudes no reflexivas e irracionales. En la interlocución con actores valdivianos se observan planteamientos de clara envidia urbana (con respecto a Puerto Montt y Temuco), de falta de acuciosidad científica (el ¿éxito? de Temuco es atribuido a la regionalidad), de imprecisión histórica (la regionalización "comenzó" en 1975, en circunstancias que la Región Valdivia/Osorno fue establecida en 1968), de maximalismo (región o nada!), de alteridad culposa (la culpa de la falta de desarrollo siempre la tiene algún agente externo), de reificación de la regionalidad (la región es vista como la clave del desarrollo) y de presunción errada de recursos (la regionalidad aumentaría nuestros recursos, pasando por alto que en tal hipotético caso se produciría una redistribución interna en la X Región).

Es claro entonces, que la respuesta del Gobierno jamás podrá ser enteramente racionalista. Por el contrario, deberá incluir imágenes, porque se puede decir que aquí la semiótica juega un papel importante. Pero se debe ser cuidadoso al seleccionar las imágenes "pertinentes"; por ejemplo un "plan de desarrollo" al estilo Arica o al estilo Palena, Aysén y Magallanes, sería una mala respuesta porque los valdivianos están hartos del esquema, tan propio de nuestra cultura, del centro hacia abajo. Por lo demás,

aquellos de mejor memoria recuerdan el Plan de Acción Inmediata Valdivia/Osorno preparado en 1969/70, entre cuatro paredes de la ODEPLAN y que no tuvo efecto alguno.

También hay que tener muy en cuenta que se trata acá de un movimiento esencialmente popular, perfectamente arraigado en la población. Esto es interesante, porque en no pocos casos de movimientos regionales se ha podido observar su control oligárquico, algo que, dada la situación política de Chile, perfectamente podría haber ocurrido en este caso. No ha sido así.

El Comité (o su Presidente) está consciente de las rigideces que enfrenta una demanda maximalista. De hecho, la creación de nuevas regiones no está contemplada en la Constitución actual (véase art. 99) y como es bien sabido, a través del art. 45 se liga el número de regiones a la configuración del Senado y en consecuencia, a la Ley Orgánica Electoral. De manera que responder a la demanda maximalista, supone, primero, una reforma constitucional para eliminar la palabra "trece" del art. 45 e introducir la palabra "región" en el art. 99 y segundo, una iniciativa legal presidencial y una aprobación mediante quórum calificado. Si la demanda por regionalidad, volviera a su forma original, es decir, una demanda por capitalidad, ello está dentro de las capacidades actuales del Presidente de la República, pero claramente una acción de este tipo trasladaría el conflicto de lugar, sin resolverlo.

Hay en todo esto un elemento aparentemente de mucho interés y que combina factores objetivos y de imágenes. El art. 22 de la LOR define el Gobierno Regional como constituido por el Intendente y por el Consejo Regional. No forman parte del Gobierno Regional las Direcciones Regionales de los Servicios Públicos y por tanto no existe, aparentemente, obligación legal alguna para sediar tales Direcciones en la ciudad capital de la región.

Precisamente una idea básica en los proyectos de descentralización territorial es aprovechar el menor tamaño geográfico del espacio regional y las modernas tecnologías comunicacionales para repartir sobre las ciudades regionales la malla de instituciones del sector público. Ello abre una interesante posibilidad para Valdivia (obsérvese que la Dirección Regional de Impuestos Internos se ha mantenido en Valdivia).

Algunos de los dirigentes del Comité Valdivia/Región perciben, la ciudad y la provincia están atravesando por un ciclo económico expansivo (perfectamente visible a nivel urbano). Esta percepción debe ser profundizada y socializada por el Gobierno, puesto que tiende a mostrar que, siendo la regionalidad algo importante (sobre todo en sus acepciones más modernas), la pura "formalidad" regional no agregará mucho al actual ciclo expansivo y que es mejor preocuparse acerca de cómo internalizar para la provincia este ciclo que empeñarse en luchas algo quijotescas.

Breve informe del programa del viaje realizado por los Consultores a Valdivia entre el 16 y 18 de enero de 1996

1. La representatividad de los interlocutores, grupos e instituciones respecto de los intereses de la comunidad organizada de la Provincia de Valdivia y que concurrieron a las reuniones con los consultores, puede calificarse de muy alta.
2. El grado de cohesión y compromiso de la comunidad valdiviana con relación a la demanda por regionalidad, fue percibida por los Consultores, como alto. Mayoritariamente, las personas y representantes de la comunidad entrevistadas, no muestran disposición a aceptar medidas compensatorias o soluciones intermedias. Algunas excepciones pueden agruparse en:
  - a) Empresarios que, con pragmatismo, están dispuestos a soluciones intermedias, pero efectivas y concretas, ante el riesgo de no obtener nada;
  - b) Dos alcaldes (el de La Unión representó al titular, se expresó en forma personal) quienes atribuyen la ambigüedad de la posición de sus comunidades, más bien a desinformación que a causas más profundas. En general, la mayoría de los alcaldes apoya decididamente la demanda por regionalidad.
  - c) Algunas autoridades de la Universidad Austral, en parte por el relativo descompromiso institucional para con las demandas -aunque también respecto de otros aspectos- de la comunidad de la provincia y/o la ciudad de Valdivia.
3. Por el contrario, las posiciones más categóricas (hasta intransigentes) sobre la regionalidad se concentran en el Comité Nueva Región, en las directivas de los partidos políticos (todas, excepto Partido del Sur que no concurrió a las conversaciones), las Cámaras de Comercio, Diario Austral, CUT y CESPRO.
4. El Comité Nueva Región, si bien goza de respaldo y reconocimiento, se advierten reservas y ocasionalmente fuertes críticas, en parte producto del desgaste de su larga historia de movilizaciones (20 años). Ello no obsta sin embargo, para que el resto de las instituciones de la comunidad mantenga su demanda por regionalidad.

5. Los argumentos más recurrentes para reclamar la regionalidad, la mayoría de los cuales son ya conocidos, pueden sintetizarse en:

- ~~Ineficacia y escasa funcionalidad administrativa de una Región de las dimensiones y heterogeneidad como la de Los Lagos; ninguna identidad posible (Ej. Tompkins no constituye tema para los valdivianos, como Valdivia no lo es para los habitantes de Palena);~~
- ~~Alto costo de la administración y gobierno interior y del relacionamiento con el Estado que en otras regiones (especialmente por los frecuentes viajes a la capital regional);~~
- ~~A la pérdida de estatus, Valdivia suma un lento pero sistemático desmontaje de sus instituciones públicas provinciales, lo cual debilita la expresión provincial del Estado;~~
- Incumplimiento de todos los acuerdos sobre medidas compensatorias (Pinochet 1978, Jarpa 1983, Galilea 1993), lo cual ha exacerbado la pérdida de credibilidad en la autoridad nacional y/o regional;
- La "provincialidad" de Valdivia es un obstáculo para una acción más sistemática contra la pobreza, particularmente de aquellas comunas periféricas;
- La regionalidad de Valdivia sería un medio más seguro para el desarrollo, también para todo el entorno regional;
- Disposición a integrar con Osorno un nuevo espacio regional común;
- La regionalidad proveería la base institucional para sustentar el dinámico crecimiento económico de la Provincia;
- La UACH tendría un incentivo adicional para apoyar técnicamente a un eventual gobierno provincial con nuevas atribuciones;
- En Valdivia hay pujanza, compromiso real y motivación por aportar para el desarrollo común;
- Valdivia constituye un sistema espacial equilibrado. La capital Valdivia no ha fagocitado ni lo hará en el futuro a las comunas de la provincia;
- Presencia de alto rango de autoridades de instituciones como las FFAA, Poder Judicial, con su infraestructura y equipos.

Debe observarse que, parte importante de la plataforma argumental no son sólo críticas o "lamentaciones", sino también, visiones "positivas" o propositivas;

6. En ocasiones, se le atribuyó a la falta de regionalidad, déficits y deficiencias o burocratismo en los servicios públicos que, en realidad, son propios de la burocracia de muchos niveles del Estado;

7. La opinión generalizada sobre el proceso de regionalización es de insatisfacción y descontento, aunque se suscribe el principio de la descentralización; la imagen de la autoridad regional se ha deteriorado visiblemente y con ello, aunque en menor grado la del Gobierno central.

8. Los Consultores constataron, en resumen, primero, que la demanda por regionalidad es fruto de un largo proceso de análisis y discusión colectiva que ha alcanzado una madurez significativa, no frecuente en comunidades regionales o locales chilenas. Segundo, que hay una seria decisión a mantener y reforzar las movilizaciones en torno a su demanda, lo cual pudiera exacerbarse particularmente en las proximidades de eventos electorales. Tercero, que la mayoría de las instituciones y grupos no están dispuestas a contentarse con soluciones intermedias. Cuarto, que no es exclusivamente de la ciudad capital provincial. Quinto, que el caso de Valdivia es representativo y anticipatorio de tensiones derivadas -o por detonar- de un proceso de regionalización con severas rigideces y limitaciones.

#### UNA NUEVA EPISTEMOLOGIA REGIONAL

- a) Nuevos escenarios para el desarrollo regional y nuevos conceptos regionales.

Una concepción actualizada, contemporánea, del desarrollo regional, obliga a reconocer que éste es un proceso que actualmente transcurre en tres escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente. Hay un nuevo escenario contextual, hay un nuevo escenario estratégico y hay un nuevo escenario político.

Obviamente al hablar de los nuevos escenarios que condicionan el desarrollo regional se reconoce explícitamente que los marcos de referencia existentes en 1974 para configurar las regiones establecidas han cambiado y que se requiere una evaluación del sistema regional actual y en relación a cada Región en particular. En especial cuando en la regionalización de 1974 tuvieron una ponderación muy alta criterios de orden estrictamente nacional y ordenamientos asociados a la situación de excepción que se vivía, situación especialmente válida en regiones como la I y la X.

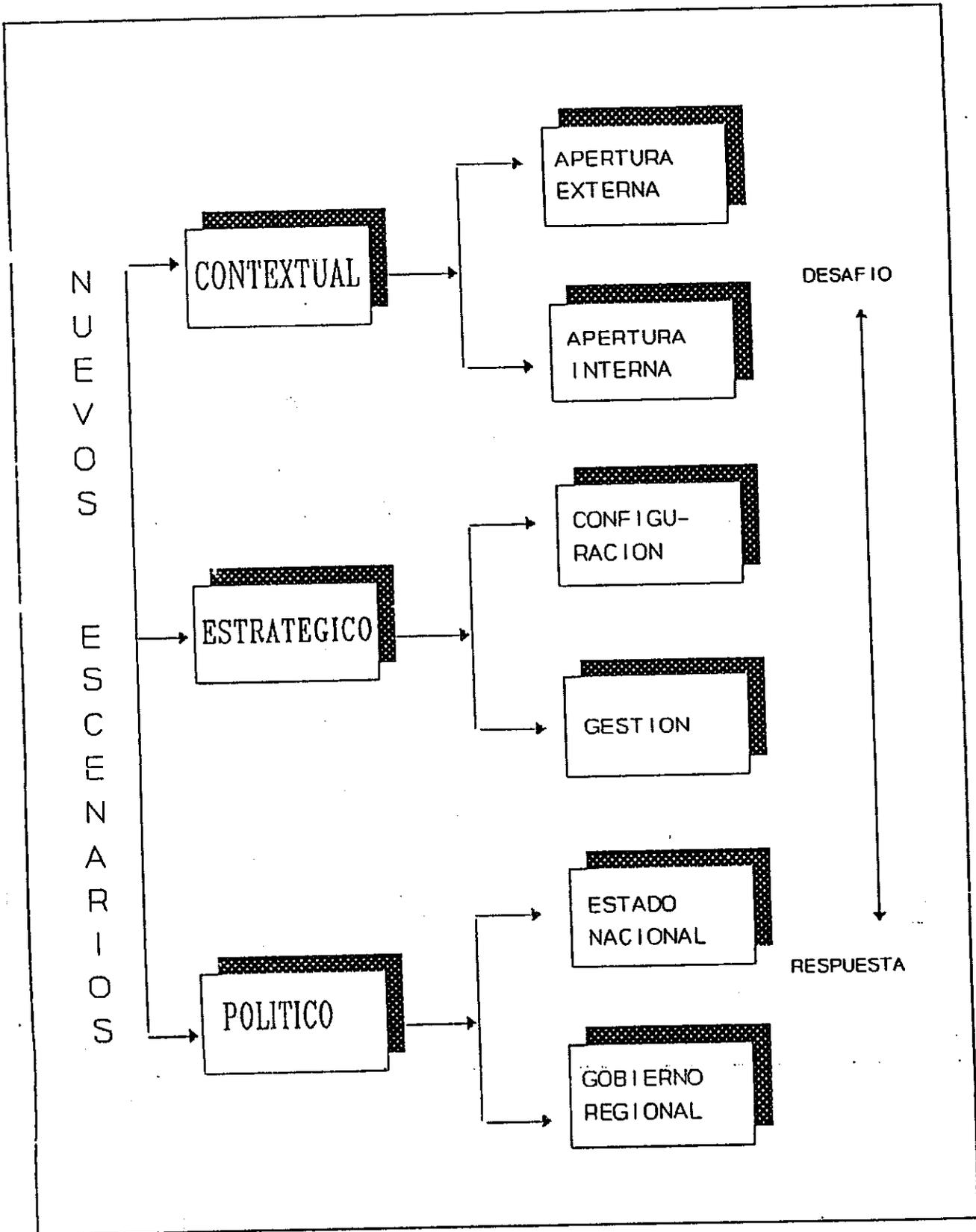
El nuevo escenario contextual es el resultado de la interacción de dos notables procesos, presentes ahora en todos los países. Se trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización y del proceso de apertura interna que a su vez, es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso esencialmente económico, en tanto que el segundo es fundamentalmente un proceso político.

Detrás de la globalización es posible todavía identificar dos elementos básicos: la microelectrónica, como tecnología genérica que hace técnicamente posible la globalización, y el nuevo orden político internacional, caracterizado por la "monopolaridad política", por la "multipolaridad económica" y por el "regionalismo abierto", para utilizar la noción acuñada por la CEPAL para describir la actual simultaneidad y multiplicidad de los acuerdos comerciales de los países.

La apertura externa de cualquier país puede ser "medida" en cualquier momento y se la puede clasificar entonces como "alta" o "baja". Es un hecho cierto que Chile muestra hoy un grado de apertura externa (medido mediante un coeficiente que compara el valor del comercio externo con el valor del PIB) más "alto" que casi todos los países de América Latina.

Ahora bien, la apertura externa se busca con el propósito de ubicar las exportaciones nacionales en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad y el nicho de la competitividad. Ocupar el espacio del primero significa vender productos y/o servicios con un elevado contenido de progreso técnico, algo que suele medirse a través de la proporción de valor agregado en el precio final; ocupar el espacio del segundo significa vender productos y/o servicios con capacidad para aumentar sistemáticamente su participación de mercado en segmentos productivos y/o de servicios que también lo hacen.

Un efecto particularmente importante de la globalización se manifiesta en el plano de la política y de la geografía política mundial. En la configuración de los grandes bloques económicos, como por ejemplo, la Unión Europea, se produce simultáneamente un debilitamiento del Estado nacional y un fortalecimiento de estructuras que apuntan a la conformación de un cuasi Estado supranacional. En forma paralela, se asiste al fortalecimiento de las



ciudades y regiones, que se muestran como nuevos actores en la competencia internacional por capital, tecnología y mercados.

Pareciera que la globalización operase como una suerte de lente convexo: si se mira en una dirección se privilegia lo micro, en tanto que si se mira en la dirección opuesta, se privilegia lo macro.

Lo importante es que los territorios organizados [1] juegan ahora un papel completamente nuevo al entrar de lleno a la competencia y a la competitividad (Ohmae;1995). Hay que observar que la noción de "territorio organizado" es por completo independiente de la escala.

Detrás de la descentralización, es decir, detrás de la fuerza que está empujando el proceso político de apertura interna, es posible distinguir cuatro elementos que en su conjunto están generando ambientes actualmente más propicios a la descentralización.

Cabe en primer lugar mencionar a la Revolución Científica y Tecnológica y a sus impactos sobre el sistema de producción industrial, sobre las comunicaciones y sobre los transportes. En forma por demás sintética, la Revolución Científica y Tecnológica en marcha (de aquí en adelante simplemente R. C&T) está generando una "nueva geografía industrial" [2] apoyada en la miniaturización, en el desfase de las economías de escala "hacia atrás" en la cadena productiva y en la posibilidad de "quebrar" los procesos productivos en fases y localidades sin pérdida ni de rentabilidad ni de eficiencia. Esta modalidad exige que las empresas transiten desde ambientes decisionales centralizados a otros de tipo desconcentrado y/o descentralizado.

La misma Revolución Científica y Tecnológica produce no menos importantes cambios en el plano de las comunicaciones y en el plano

---

1.- El concepto de territorio puede ser adjetivado como natural, como equipado y como organizado. El primero describe un territorio no intervenido por el hombre; el segundo alude precisamente al equipamiento físico derivado de la acción humana y el tercero denota un territorio en el cual vive una comunidad, que tiene ciertos principios organizacionales.

2.- Nueva geografía industrial que ha sido bautizada por el economista español A. Vázquez Barquero como economía difusa y por el sociólogo también español M. Castells como economía de geometría variable. En cualquier caso, se alude a la convivencia actual de plantas manufactureras de muy diversos tamaños localizadas en ciudades también de muy diversos tamaños, algo bien distinto del paisaje industrial fordista con aquella predominante correspondencia biunívoca "gran establecimiento-gran ciudad".

del transporte. En relación al primero, hay que mencionar la drástica reducción en el costo de transmisión de voz, datos y mensajes así como la aparición de una compleja tecnología de transmisión de imágenes, que hace que el contacto "cara a cara" sea ahora mediatizado por aparatos electrónicos. En relación al segundo, hay que hacer referencia a las innovaciones tecnológicas y de gestión en las distintas variedades modales de transporte que han significado una reducción significativa del costo de transporte, o de la "fricción del espacio" o de la distancia.

Todo ello contribuye, nuevamente, a generar ambientes organizacionales más propicios a sistemas descentralizados de toma de decisiones.

En segundo lugar hay que hacer referencia a los procesos de transformación del Estado, que están en marcha en casi todos los países y que, nuevamente, generan ambientes descentralizadores, de manera indirecta o en forma directa. Bajo el título genérico de "transformación del Estado" coexisten dos necesidades contemporáneas: la necesidad de modificar el Estado en tanto órgano regulador del régimen de acumulación (puesto que es la propia R.C&T la que está transformando el régimen de acumulación) y la necesidad de transferir poder a diversos organismos de la sociedad civil a fin de materializar la "apuesta política a favor de la sociedad civil" que tipifica a la actual modalidad de la democracia latinoamericana.

En tercer lugar, la descentralización está siendo alentada como una megatendencia universal, por las crecientes demandas autonómicas de organizaciones de base territorial incrustadas en la sociedad civil de muchos países. Se trata de una fuerza que en algunos casos deriva en verdaderas patologías que terminan por destruir el propio Estado nacional, como es posible observar en Europa principalmente.

En cuarto lugar, la descentralización se vincula con las tendencias privatizadoras tan fuertemente incorporadas en el modelo actual de política económica, que a su vez, y en parte como consecuencia de la globalización, impera ahora en gran parte del mundo. Cuando se privatizan actividades productoras de bienes o prestadoras de servicios y con independencia de la racionalidad del acto privatizador (desde consideraciones de sanidad fiscal hasta razones puramente ideológicas), se aumenta el número de decisores independientes en un dado sistema económico y social y por tanto se produce un fenómeno de redistribución del poder. Por lo menos desde un punto de vista de la teoría económica, ello equivale a una mayor descentralización.

Hay que agregar, finalmente y en relación a este nuevo escenario contextual, que ya no es posible pretender ser competitivo como país, con estructuras decisionales centralizadas y por tanto la descentralización comienza a ser llamada al centro

del debate por consideraciones estrictamente macroeconómicas. Ello configura una situación novedosa.

La apertura interna también puede ser medida en cualquier instante de tiempo y se puede entonces --al igual que el caso de la apertura externa--concluir si se está frente a una situación de "alta" o de "baja" apertura interna. Pueden usarse para ello indicadores económicos, como por ejemplo, la proporción de gasto fiscal realizada por las instancias subnacionales de gobierno (regiones, provincias, comunas) o indicadores políticos, como por ejemplo, existencia y modo de generación de cuerpos políticos subnacionales.

Cualquiera sea el caso, la apertura interna se busca para posicionar a la población en dos nichos: el nicho de la equidad y el nicho de la participación. En otras palabras, se trata de repartir las ganancias derivadas precisamente de la apertura externa, de una forma más equitativa que en el pasado y de otorgar a la población un papel más protagónico en la definición de opciones políticas pertinentes a cada escala territorial.

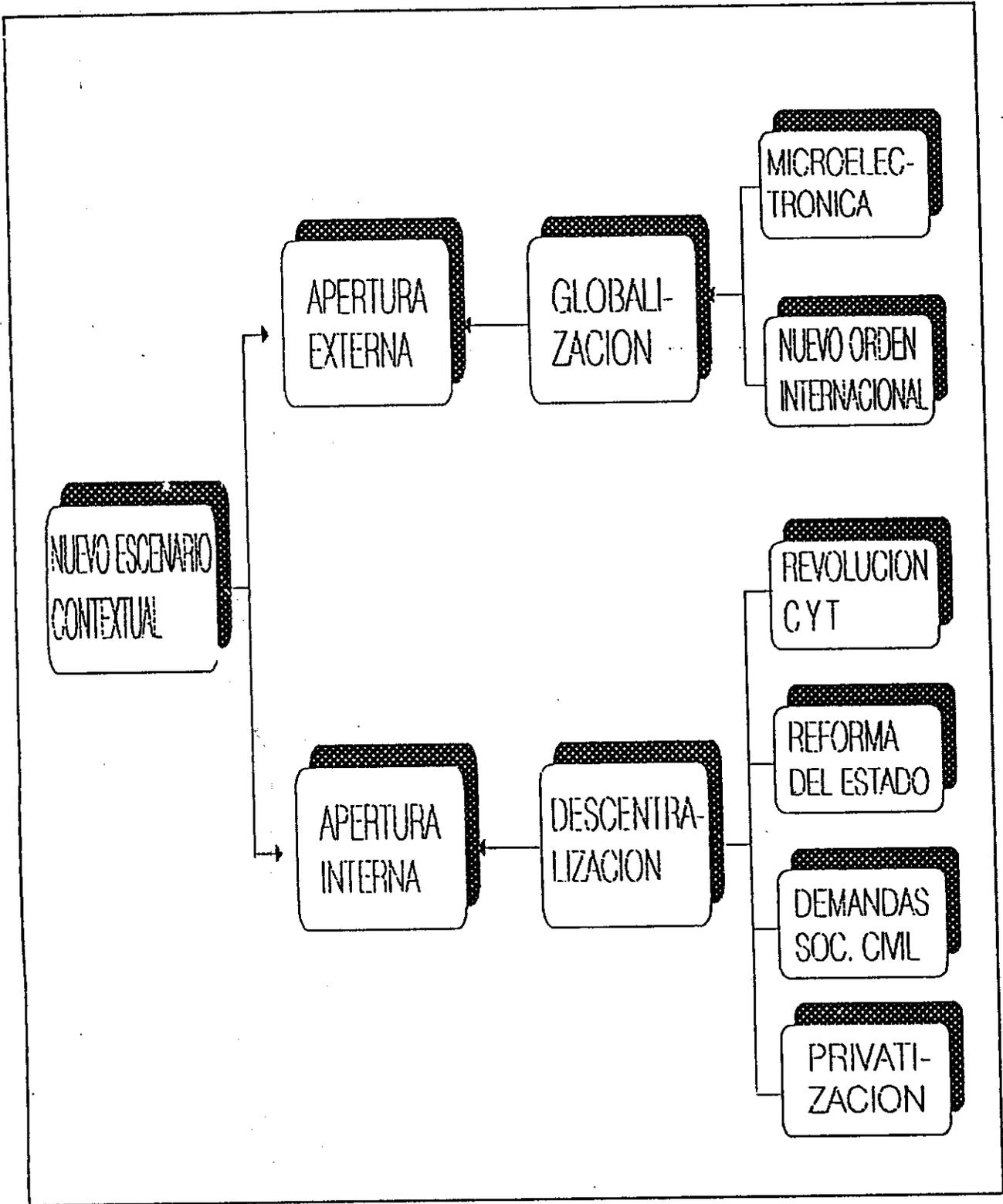
Con estos antecedentes ya puede percibirse que el nuevo escenario contextual coloca a las autoridades territoriales (regionales, provinciales, comunales) frente a un doble y considerable desafío: ¿ cómo ayudar a sus respectivos territorios a posicionarse en nichos competitivos, modernos, equitativos y participativos ?

Responder esta pregunta lleva a plantear otra pregunta: ¿ cuál es la configuración territorial más adecuada para ello, cuál es la ofrece las mayores posibilidades de éxito ?

Estas preguntas se encuentran en la base del segundo de los nuevos escenarios del desarrollo regional: el escenario estratégico, construido a partir de la intersección entre nuevas modalidades de configuración territorial y nuevas modalidades de gestión regional.

#### b) Acerca de la configuración.

Si bien no es posible responder taxativamente a las preguntas anteriores, por lo menos se pueden indicar ciertas características que deberían encontrarse en una configuración territorial "ganadora". Para maximizar las posibilidades de "ganar" en el "juego" de la competencia internacional, hay que ser veloz; la



velocidad es indispensable para aprovechar oportunidades, para entrar y salir rápidamente de acuerdos y de redes. También es una condición para maximizar las posibilidades de triunfo el ser flexible, es decir, tener la capacidad para ofrecer una amplia gama de respuestas a los requerimientos del contexto; la flexibilidad se refiere a la posibilidad de responder mediante escalas diferentes así como a la posibilidad de responder mediante estructuras distintas. La maleabilidad parece también ser una clave del éxito, es decir, la capacidad propia para moldear la estructura a los intersticios del medio o a las cambiantes formas del entorno.

Es interesante observar desde ya que velocidad, flexibilidad y maleabilidad son tres atributos inversamente ligados al tamaño.

A estas características hay que añadir otras tres. La cultura productora de identidad y de autoreferencia se perfila como un elemento adicional de competitividad, al facilitar la introducción de la diferenciación en mercados que tienden a la homogeneización. Por otro lado, la resiliencia es decir, la capacidad para reconstituir la estructura cuando ésta es dañada por elementos exógenos (desde insectos capaces de destruir toda una especie arbórea hasta "programas culturales envasados") se asocia a la diversidad presente en el sistema. Finalmente, la complejidad sistémica del territorio organizado representa la aplicación del principio de la "variedad necesaria" de Ashby al campo de la competencia internacional. Si el "juego" de la competencia es un juego complejo que se desarrolla de acuerdo a reglas también complejas, no se puede pretender ganar mediante sistemas "simples". La complejidad (Morin;1994) tiene varias dimensiones: multiplicidad de subsistemas reconocibles al interior del sistema en cuestión (al interior de una región, por ejemplo), jerarquía de tales subsistemas, articulaciones no lineales entre elementos, recursividad [3].

Con estos elementos a la vista, procede ahora "buscar" el territorio organizado más adecuado para maximizar las posibilidades de "ganar" en el juego internacional. La preferencia actual por un tamaño "pequeño" debe equilibrarse con otras características y debe someterse a criterios prácticos. Esto lleva a fijar la atención en la división político-administrativa tradicional, que en el caso de Chile corresponde a las provincias históricas.

Surge así una nueva forma de múltiples arreglos territoriales, jerárquicamente ordenados, que tienen como base el concepto de

3.- Como lo señala Iná Elias de Castro "Reproblematizar la región, como objeto de investigación, requiere: a) superar postulados determinísticos y simplificadores; b) incorporar, como cuestión central, la complejidad de los fenómenos; c) considerar la escala como problema fenomenológico y no matemático" (de Castro; 1994).

región pivotal, definida como el menor territorio organizado que simultáneamente presenta atributos de complejidad sistémica, de cultura capaz de generar identidad y de resiliencia.

Estas regiones pivotaes pueden "asociarse" con otras regiones pivotaes o simplemente con otros territorios organizados, en forma libre, voluntaria y democrática, sometiendo la asociación al único requisito de la contigüidad geográfica, para dar origen a regiones de mayor tamaño, denominadas regiones asociativas. Hay innumerables ejemplos prácticos de este tipo de acuerdos, tanto en Chile como en el extranjero.

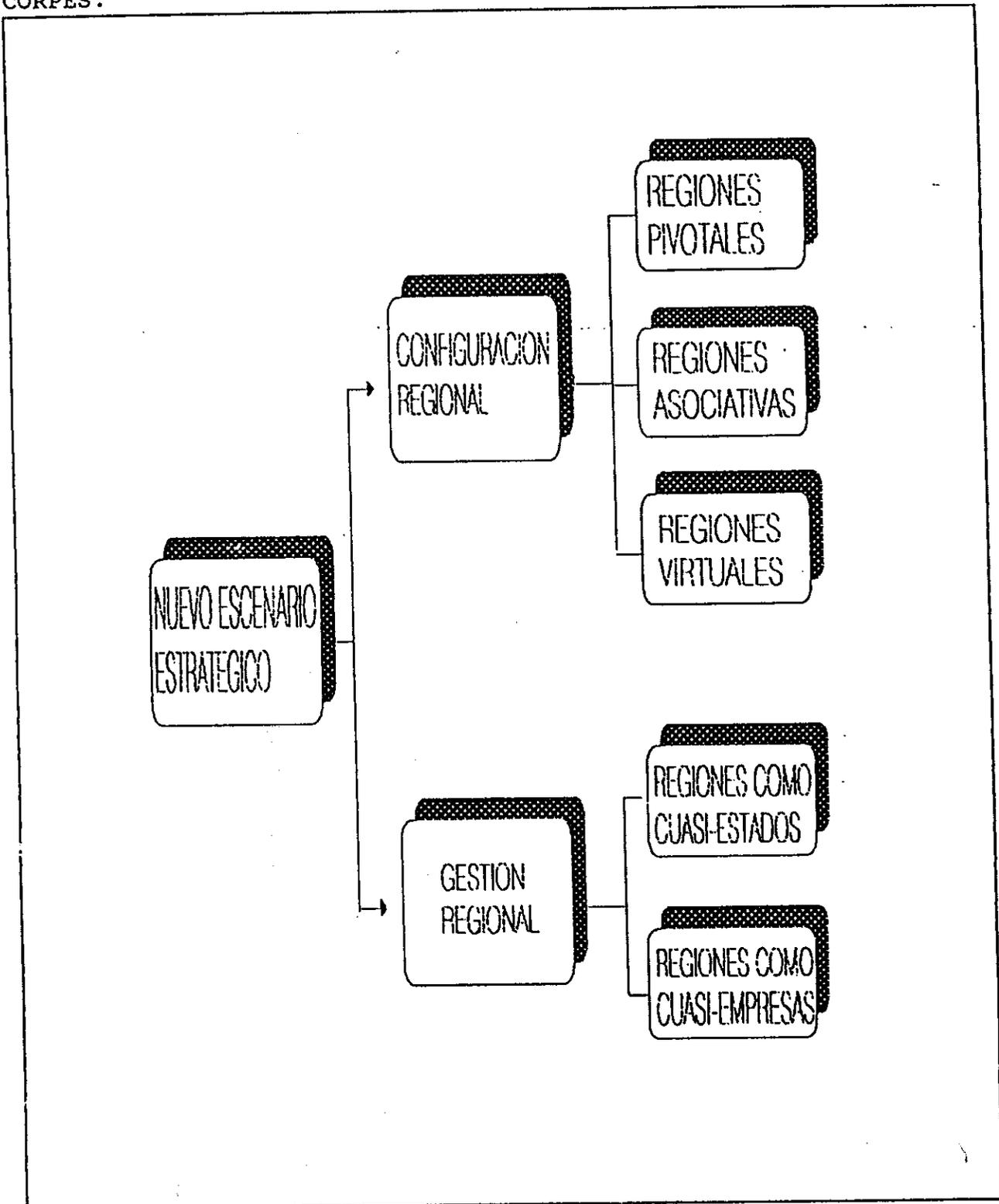
Finalmente, las regiones pivotaes o las regiones asociativas pueden formular acuerdos y compromisos estratégicos, de largo plazo, con otras regiones (pivotaes o asociativas), con propósitos definidos (elaborar nuevos productos de alta tecnología, posicionarse mejor en el escenario internacional, etc.) y con mecanismos regulatorios específicos y sin que medie la necesidad de la contigüidad geográfica, a fin de generar verdaderas regiones virtuales, similares a las corporaciones virtuales que ya proliferan en el mundo internacional de los negocios (Boisier;1994). De nuevo, resultaría larga la enumeración de los casos prácticos que muestran el surgimiento de estas nuevas categorías regionales; todas posibles gracias a la Revolución Científica y Tecnológica. Resulta fundamental entender la flexibilidad que debe acompañar nuestra actual percepción del concepto de región [4].

Obsérvese que esta nueva estructura "anidada" de múltiples regiones representa la puesta en práctica de un paradigma "desde abajo hacia arriba", que contrasta con el paradigma dominante, denominado precisamente como el paradigma del "centro hacia abajo". Aquí hay una chance para el Gobierno chileno de restituir la sistemicidad (perdida en las reformas constitucionales LOM y LOR) de la estructura de gobierno interior y administración del Estado, de suerte que, caso a caso, se posibilite la configuración de regiones "desde abajo" a partir, entre otros, de la convergencia (o concurrencia) de municipios. También es importante hacer notar que esta forma de permitir el surgimiento de regiones es esencialmente democrática, al entregar la iniciativa y la sanción a las propias comunidades locales. Es precisamente lo que la Constitución colombiana de 1991 ofrece, principalmente a través de sus artículos

---

4.- La especialista brasileña Liana María da Frota Carleial señala al respecto: "Defiéndose aquí que la categoría regional debe representar unidades espaciales que se diferencian y que pueden estar referidas a distintos niveles de análisis. Se puede utilizar la categoría regional para tratar cuestiones que se dan a nivel de estado, municipio o parcialidades de cualquiera de esos niveles, como regiones urbanas, rurales, agrícolas o industriales" (Carleial; 1993).

306 y 307, que regulan la conformación de nuevas categorías regionales a partir de los Departamentos y de las actuales regiones CORPES.



Si los conceptos anteriores son aplicados en la práctica, aún sin verificación empírica todavía, se concluye que la Provincia de Valdivia es una región pivotal, que no requiere, para su autoafirmación como tal, de ningún dispositivo jurídico, en tanto que la Región de Los Lagos no configura en realidad una región, excepto en la normatividad, sin la cual la Región se desmembraría.

c) Acerca de la gestión.

No menos importantes son los nuevos conceptos que han aparecido en relación a cómo hacer la gestión del desarrollo regional, teniendo siempre presente el doble desafío que, como se anotó más atrás, enfrenta ahora toda autoridad territorial.

Se habla ahora de la región como cuasi-Estado. Este concepto se usa para colocar la cuestión del poder político y por tanto, la dimensión política del desarrollo regional, en el primer lugar. El argumento es el siguiente: todas las regiones se encuentran, en cualquier momento, articuladas entre sí por relaciones de dominación y dependencia, jerárquicamente ordenadas. Por ejemplo, la Región Metropolitana "domina" a la Región del Biobío, la que a su vez "domina" a la Región de Los Lagos, la que a su turno "domina" a la Región de Aysén. Esto no es el resultado de ninguna "perversidad" de ningún agente nacional o extranjero; es el resultado inevitable y lógico de la operación de un "sistema" (llamado Chile, configurado, para el caso por un sistema multiregional y que tiene una estructura de conducción, llamada Estado, al cual se le demanda que "optimice" el "resultado" del sistema). Sucede que para obtener un resultado óptimo desde el punto de vista agregado (por ejemplo, un crecimiento económico máximo) deben suboptimizarse algunas partes del sistema (por ejemplo, algunas regiones) y ello se logra mediante el uso de variadas formas de dominación, que no son otra cosa que una expresión de la apropiación desequilibrada del poder político. Estas formas de dominación en el sistema regional a veces son de naturaleza cuantitativa (simplemente se traducen en un verdadero freno al crecimiento económico regional) y a veces son de naturaleza cualitativa (se estimula el crecimiento, pero se le pone al servicio de los intereses de la región que domina y no al servicio de la población de la región dependiente), una forma de dominación que por su sutileza se transforma fácilmente en una dominación "ideológica" [5].

---

<sup>5</sup>.- Leonardo Guimaraes Neto muestra este fenómeno con absoluta claridad en el país, en el cual, por su tamaño y diversidad, esto es más evidente, el Brasil: "En resumen, partiendo primero y actuando en un mercado interno protegido, la industria del Sudeste --de Sao Paulo en particular--condicionó, al conquistar sus

Esto significa que el principal problema para toda región que desee acelerar su crecimiento o dar el salto cualitativo hacia el desarrollo, consiste en cómo romper su relación de dominación/dependencia, para reemplazarla por otras modalidades, por ejemplo, cooperativas.

Como se dijo que tales relaciones derivan de un control asimétrico del poder político, romper la relación de dominación supone, para la región, acumular poder político. La pregunta es : ¿ cómo acumula poder político una región ? . La respuesta es: mediante dos procesos, primero, mediante la transferencia de poder político incorporada en un proyecto nacional descentralizador (como el que opera con timidez en Chile) y segundo, mediante la creación de poder político, algo que se logra mediante el consenso político, el pacto social, la cultura de la cooperación y la capacidad de crear colectivamente un proyecto de desarrollo. De aquí la importancia del concepto de proyecto político regional como instrumento de creación de poder político.

Entonces, el concepto de región como cuasi-Estado es una especie de recordatorio de la necesidad de imponer una visión política del desarrollo regional. Como la acumulación de poder político es inseparable de cuestiones que tienen que ver con la estructura social de la región y con la forma de funcionamiento de su sociedad, se llega a la importante conclusión de ser los asuntos politológicos y sociológicos los de mayor significación a la hora de intervenir a favor del desarrollo. Contrasta esta proposición con las visiones economicistas del pasado. Si se admite la noción de "cuasi-Estado" hay que reconocer a las regiones cuotas de autonomía que permitan, entre otras cosas, a las regiones determinar sus propias estructuras administrativas sin necesidad de reproducir las estructuras de administración del gobierno central.

También se habla ahora de la región como cuasi-empresa. Si se puede considerar a la región como "cuasi-Estado", ello lo es por defecto; si se la puede considerar como "cuasi-empresa" ello es por exceso. Así y todo, lo que se ha sugerido en numerosas oportunidades es llevar al plano de la gestión regional algunos procedimientos propios de la planificación estratégica, tal como ella es (exitosamente) practicada por las grandes corporaciones.

En tal línea argumental se sostiene que todo gobierno (territorial) debe plantear una estrategia (que es sólo una parte

---

mercados, el dinamismo y la estructura productiva de las demás regiones. En las economías regionales, mientras algunos segmentos se desarrollaron en función de los espacios dejados por la región industrializada y de las exigencias provenientes del propio desarrollo de la industrialización brasileña, otros fueron destruidos o inhibidos por la competencia interregional" (Guimaraes Neto; 1995).

de un proyecto político regional) que responda a cuatro preguntas que envuelven la identificación de cuatro pares de variables:

i) ¿ qué producir y dónde vender ? Cara al Siglo XXI, la selección de un perfil productivo regional debe basarse preferentemente en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas o competitivas, originadas, como es bien sabido, en inteligentes esfuerzos de "partenariado" en la investigación científica y tecnológica. Se trata de agregar y agregar progreso técnico a la producción regional. Hay que tener presente que al responder a la primera parte de la pregunta, la región debe asumir también la responsabilidad de cerrar (ex-ante y no ex-post) actividades que no pueden ser competitivas a nivel nacional o internacional (piénsese en la minería del carbón en la Región VIII). Finalmente, responder a la pregunta acerca de dónde vender significa desarrollar en forma permanente estudios de mercado y sistemas de mercadeo que permitan inventar o descubrir los nichos de comercio apropiados;

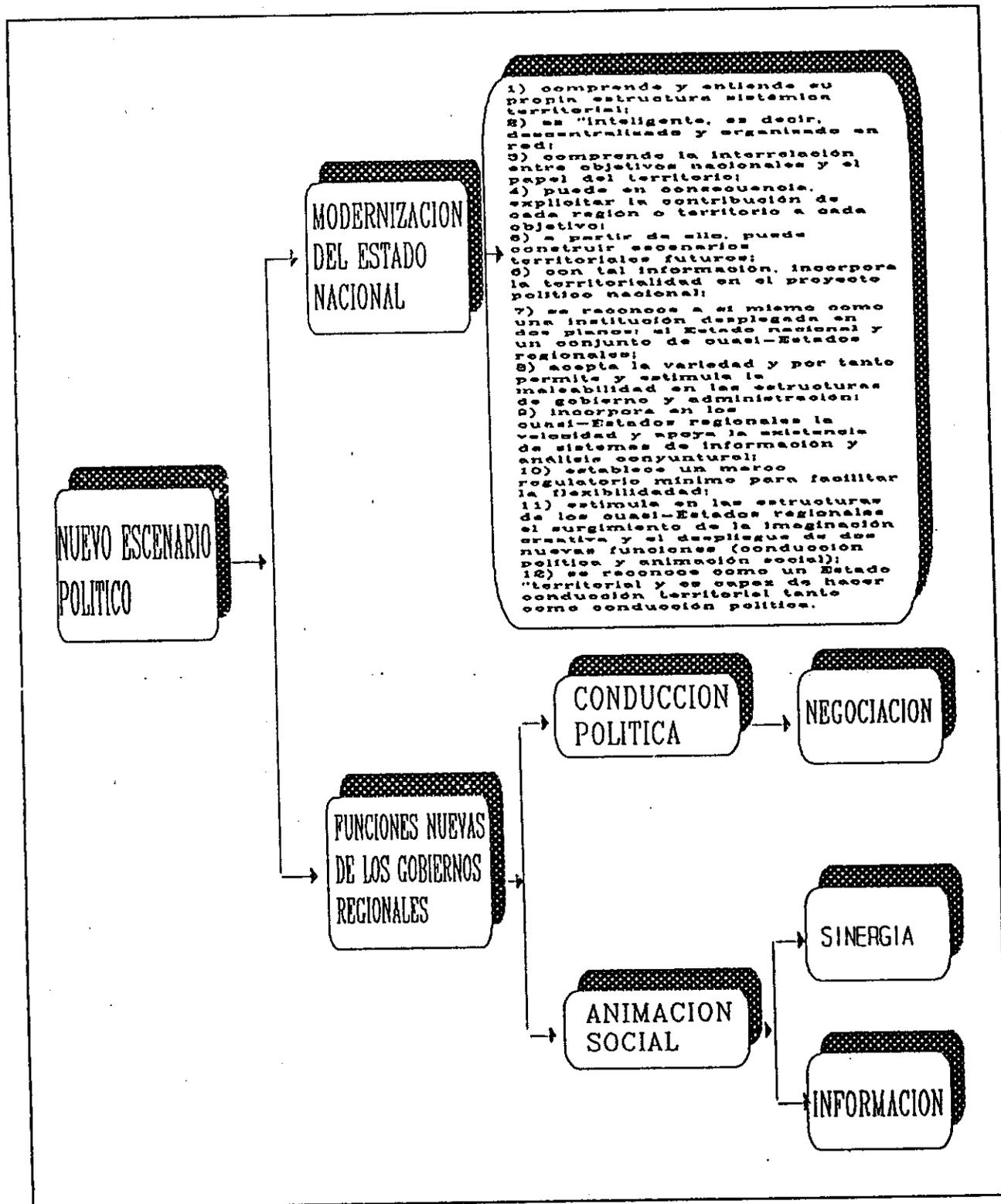
ii) ¿ qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos ? La primera parte de la pregunta tiene que ver con el desarrollo y mantenimiento de verdaderos "bancos de proyectos", a disposición de potenciales inversionistas y en línea con el perfil productivo identificado previamente. El financiamiento hay que asociarlo ahora a una moderna "ingeniería financiera" que haga uso de toda la arquitectura institucional de desarrollo reciente, tal como leasing, sociedades de aval compartido, factoring, etc.;

iii) ¿ con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos ? Probablemente no hay responsabilidad mayor para una administración regional que ayudar a generar empleo a su propia población. Deben evaluarse las características cualitativas de la población y diseñarse programas de reciclaje y de formación acelerada en función, nuevamente, del perfil productivo identificado más atrás. En tales tareas la asociatividad entre gobierno y sistema científico y tecnológico regional es clave;

iv) ¿ cuál es la imagen corporativa y cómo se promueve ? Siendo ahora los territorios organizados (regiones, provincias, etc.) los nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y mercados, éstos requieren desarrollar imágenes corporativas que los muestren en su integridad y unicidad, no sólo como una suma de actividades. La promoción debe hacer uso de todos los instrumentos posibles: ferias, eventos, material audio-visual, establecimientos permanentes (al estilo de las "casas" provinciales argentinas en Buenos Aires), oficinas de promoción de negocios, etc.

#### d) Acerca del Estado y de los gobiernos regionales.

El tercer escenario dentro del cual hay que repensar el desarrollo regional es un escenario político que, al igual que los anteriores, se construye sobre la intersección de dos procesos: la modernización del Estado (desde un punto de vista territorial) y las nuevas funciones de los gobiernos territoriales.



Resulta difícil aceptar que un enfrentamiento exitoso, por parte de los gobiernos regionales a los nuevos desafíos contextuales, pudiese descansar sólo en lo que tales gobiernos pudiesen hacer. Parece del todo razonable suponer que la modernización en la gestión de los gobiernos regionales debería estar articulada con un proceso similar al nivel del propio Estado nacional. Deben aprovecharse todas las oportunidades que se presentan a nivel regional y no necesariamente a nivel nacional, para modernizar los servicios públicos regionales y locales, las estructuras de gobierno y administración y los propios modelos de gestión del desarrollo regional.

El tema de la modernización del Estado es ahora un tema recurrente en el discurso político y académico en toda América Latina. Sorprenden sin embargo tanto el enfoque reduccionista (y ciertamente sobreideologizado) de ciertas posturas que asimilan la modernización a la "reducción", así como el enfoque simplista de otros, que ven en la modernización del Estado una cuestión meramente tecnocrática vinculada a la informatización, eficiencia procedimental, administración de personal, etc.

Por cierto, uno de los ángulos de la modernización que se omite con frecuencia, a pesar de la creciente evidencia de su importancia, es la modernización del Estado desde un punto de vista territorial.

En el caso chileno, muchos parecen dar por agotado este tema con meras referencias a la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, que, sin duda alguna, efectivamente introdujo un fuerte elemento modernizador al crear la institucionalidad de gobierno y de administración regional, pero que trata de una cuestión más formal que real. Es de sobra conocido que un rasgo cultural de este país consiste en un apego casi exagerado a la letra de la norma y una creencia generalizada de que basta la ley para resolver un problema. Se pasa por alto que más que modernización, se necesita modernidad.

En un reciente trabajo (Boisier;1995) se ha explorado este asunto y se concluye que un Estado moderno desde el punto de vista territorial es un Estado en el cual se pueden identificar las siguientes características:

### UN ESTADO MODERNO DESDE EL ANGULO TERRITORIAL:

- 1) comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial;
- 2) es "inteligente", es decir, descentralizado y organizado en red;
- 3) comprende la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio;
- 4) puede en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo;
- 5) a partir de ello, puede construir escenarios territoriales futuros;
- 6) con tal información, incorpora la territorialidad en el proyecto político nacional;
- 7) se reconoce a sí mismo como una institución desplegada en dos planos: el Estado nacional y un conjunto de cuasi-Estados regionales;
- 8) acepta la variedad y por tanto permite y estimula la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración;
- 9) incorpora en los cuasi-Estados regionales la velocidad y apoya la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural;
- 10) establece un marco regulatorio mínimo para facilitar la flexibilidad;
- 11) estimula en las estructuras de los cuasi-Estados regionales el surgimiento de la imaginación creativa y el despliegue de dos nuevas funciones (conducción política y animación social);
- 12) se reconoce como un Estado "territorial" y es capaz de hacer conducción territorial tanto como conducción política.

Como puede apreciarse, no es poco lo que falta en Chile para configurar un Estado que opere de una manera funcional a la búsqueda modernización y modernidad de los gobiernos territoriales.

En el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de Chile 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! En términos absolutos, se llegaría a cifras

regionales medias del orden de los 50 millones de dólares por región o US\$630 millones en total, una cifra que es aproximadamente un quinto de la que se encuentra en un país como Colombia por ejemplo.

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 de la inversión pública. 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, y con independencia de las tareas que emanan de una gestión cuasi-empresarial de las regiones, 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.

Es importante observar que la negociación hacia arriba adquiere una importancia impensada en el pasado al tener en cuenta la creciente exogeneidad del crecimiento económico regional. En efecto, a medida en que se intensifica la globalización, aumenta la movilidad espacial del capital, tanto del nacional como, principalmente, del capital transnacional. Una proporción creciente de la inversión asentada en cualquier región tiende a tener como

respaldo el capital extra-regional; de allí la necesidad de potenciar la capacidad de negociación regional para, primero, obtener radicación de capital y, segundo, para lograr la máxima pertinencia de esa radicación a los lineamientos estratégicos regionales.

A su vez, el principal instrumento de negociación "hacia arriba" es un proyecto regional, con suficiente consensualidad, pero que no oculta el disenso. Tal proyecto es el resultado preciso de la capacidad de negociación hacia los lados y hacia abajo del gobierno regional, es decir, de su capacidad de convocatoria a la sociedad civil y de su imaginación para asentar esa misma convocatoria en un destino desafiante y aglutinante.

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 sólo en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que se ha escuchado a Intendentes y Consejeros en este mismo sentido. Si la mayor parte de las regiones no disponía hasta hace poco de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión tendía a configurar un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que hace poco, exactamente el día 21 de agosto de este año, un importante rotativo capitalino ha criticado acervamente al Ministro de Planificación por un supuesto intento de ¿destruir? al MIDEPLAN debido a la introducción de indeseables criterios "políticos" en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas <sup>6/</sup> y que los criterios puramente económicos de evaluación "premián" las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas.

La animación, en tanto función catalítica del gobierno regional adquiere más y más importancia en la medida en que se reconoce la significación de la sinergia como fundamento del desarrollo regional endógeno y sobre todo, como base de la capacidad local y regional de innovación, clave a su vez, del desarrollo contemporáneo.

---

<sup>6/</sup> Hace pocos años, Miguel Arraes, Gobernador de Pernambuco (Brasil) sostenía en la prensa local que "nadie puede disputar técnicamente a Pernambuco su derecho a ser la sede"... de un importante proyecto de refinería de petróleo de PETROBRAS. Según el mismo periódico, un asesor del Gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de US\$600 MM envolvía decisiones puramente técnicas.

Las explicaciones tradicionales acerca de la capacidad local o regional de innovación, todas basadas en determinantes aislados y no relacionados de la innovación, han oscurecido más que aclarado la "causalidad espacial", según lo apunta Walter Stöhr. El mismo autor agrega que la creciente especialización funcional de las regiones (que se extiende más allá de la tradicional especialización sectorial) ha desprovisto a muchas regiones, particularmente a las más periféricas, de la mayoría de las funciones claves que se requieren para la innovación. Lo que necesitan tales áreas, en consecuencia, es la reintegración de esas funciones claves en una modalidad sinérgica.

De acuerdo a varios estudios empíricos, los componentes importantes de las redes regionales de interacción sinérgica parecen ser: las instituciones de educación y de entrenamiento, R & D, consultoras en administración y en tecnología, capital de riesgo, capital de trabajo y, sobre todo, funciones decisoras radicadas localmente. Siempre el papel del gobierno local o regional aparece como un factor clave en la conformación de estos "aglomerados sinérgicos porterianos".

La segunda forma de desplegar la función de animación consiste, como se dijo, en el proceso de recircular la información en forma estructurada, de manera de superar el entropismo, reducir la incertidumbre y facilitar que la toma de decisiones del conjunto de los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional. <sup>7/</sup>

Si se recuerdan ahora los nuevos escenarios del desarrollo regional en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, descritos en la parte inicial de este documento, es fácil volver a 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.

---

<sup>7/</sup> Tal vez el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar esta función de "recirculación estructurada de la información" queda dado por la falta de un ejercicio interpretativo, a nivel de cada región, del significado de las cifras 1960-1992 del PGB regionalizado recientemente dadas a conocer. En cada región ya sería posible saber qué importancia ha tenido la estructura productiva intersectorial por un lado y la competitividad nacional de los sectores productivos por otro, en la dinámica del crecimiento regional, una información clave para enfrentar procesos de reconversión, que están en el horizonte de todas las regiones.

¿ Lo puede hacer la Gobernación de Valdivia ? Debe poder hacerlo, en la medida en que sea capaz de formular un proyecto colectivo dentro de los marcos establecidos por la propuesta regional. La Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional ciertamente faculta al Gobernador para hacerlo, actuando por delegación del Intendente.

#### UN ENFOQUE CONTEMPORANEO A LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO REGIONAL

El prestigioso Stanford Research Institute señalaba en un documento ampliamente difundido en 1990 que:

"En la década de los ochenta, tres tendencias interrelacionadas modificaron de una manera fundamental la naturaleza de las ventajas comparativas y la receta para el éxito en el desarrollo económico. las aglomeraciones regionales, los racimos industriales y los basamentos económicos se convirtieron en más importantes que cualquier otro factor para determinar los ganadores y los perdedores en la economía global de los 80's..." Los basamentos económicos explican con mayor precisión los éxitos de la economía global que los tradicionales factores de clima de negocios. Los basamentos económicos constituyen una compleja mezcla de recursos necesarios para competir exitosamente en la economía global. Incluyen trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial, tecnología y recursos de I & D accesibles, capital financiero disponible, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida. Estos basamentos económicos han llegado a ser mucho más importantes para un crecimiento económico de alta calidad que los factores tradicionales asociados a un clima de negocios, tales como la mano de obra barata, tierra de bajo costo e incentivos tributarios especiales"

Más o menos en una línea semejante se ubica gran parte del razonamiento de D. North, Premio Nóbel de Economía, quien enfatiza la importancia de los aspectos institucionales en el desarrollo y aboga por reconocer aquello que nunca debiera haber sido olvidado: que la racionalidad instrumental propia de la economía explica sólo una parte de la conducta de los agentes sociales, consumidores, productores, etc. El "esquivo desarrollo" de M. Wolfe ha sido

esquivo en parte debido a los enfoques parciales que aparecen dando "racionalidad" a las intervenciones públicas.

Acá se sostendrá que el desarrollo de un territorio organizado, tal como la Provincia de Valdivia, depende de la existencia, de la articulación y de la direccionalidad de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado. Estos elementos son: i] actores; ii] instituciones; iii] cultura; iv] procedimientos; v] recursos; y vi] entorno.

Estos elementos interactúan entre sí de una manera densa o de una manera difusa, de una forma aleatoria o bien, de una forma inteligente y estructurada. El desarrollo se producirá si la interacción es densa y si es inteligentemente articulada mediante, precisamente, un proyecto colectivo o un proyecto político regional; de otra forma, se tiene simplemente una "caja negra" cuyo contenido y operación son desconocidos. Todos estos elementos deben ser estudiados en terreno, es decir, deben evaluarse y analizarse en el caso de la Provincia de Valdivia.

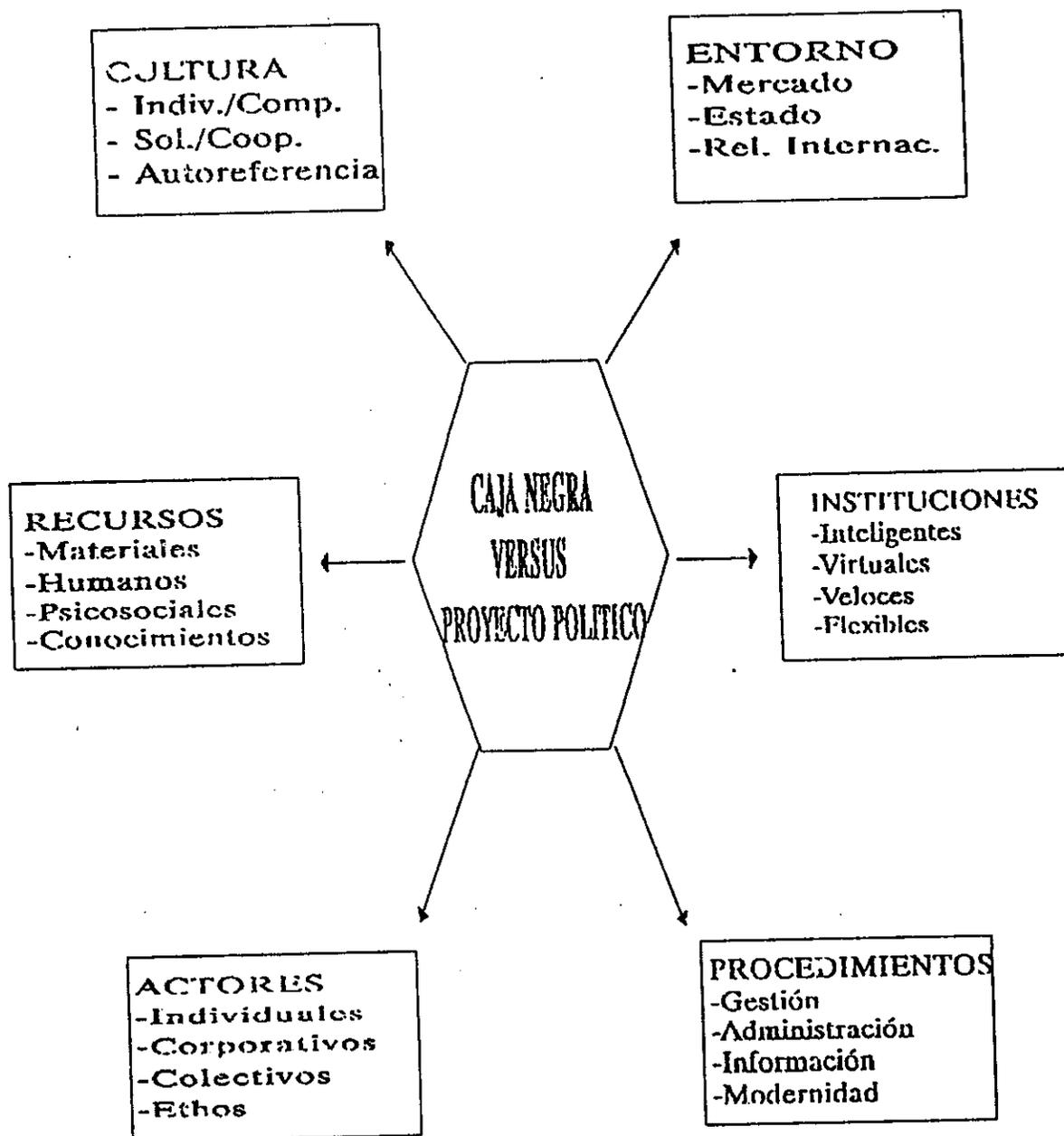
i] Actores. En relación a los actores y/o agentes del desarrollo, interesa en primer término, su identificación en categorías: cuáles son individuales, cuáles corporativos y cuáles colectivos.

Los actores individuales pueden ser identificados, por ejemplo, con claridad mediante el uso del software ELITE que ha sido desarrollado en el ILPES precisamente con esa finalidad. Este software entrega la lista individualizada de los miembros de la sociedad civil que ocupan lugares de poder y de influencia; se trata de una información de primera importancia para conocer la estructura de poder regional y para iniciar un proceso participativo de preparación de un proyecto. Además, el mismo software permite "calcular" el índice de conflictividad regional, una información sin la cual se navega a ciegas en las aguas del desarrollo regional. El estudio en terreno permitiría, además, verificar el grado de coincidencia entre los actores así individualizados y los que aparecen como conductores del movimiento VALDIVIA REGION.

Los actores corporativos (sindicatos, agrupaciones empresariales, estudiantiles, etc.) son identificables en forma mucho más simple. Los actores colectivos no siempre existen, ya que en realidad se trata de movimientos sociales regionales, de poca significación general en Chile; no obstante en esta provincia sí existe un movimiento social regional estructurado precisamente en torno a la demanda por la regionalidad (Valdivia Región).

# EL HEXAGONO DEL DESARROLLO REGIONAL

(S. Boisier, 1995)



En segundo término interesa determinar el ethos de cada categoría de actor, es decir, debe sacarse a luz el conjunto de características que conforman la "conducta" de los actores (por ejemplo, hay que investigar si en el empresariado existe algún elemento conductual asociado a una cierta "lealtad" al lugar). Es importante descubrir la "regionalidad" (o la provincialidad) de las demandas de los distintos sectores, o su capacidad para articular lógicas colectivas.

Desde este punto de vista y teniendo en cuenta la permanente "mirada" de Valdivia (ciudad) a Temuco y la presunción de "éxito" que se atribuye a la dinámica de Temuco (falsamente asociada, por lo demás, a la capitalidad), hay que hacer notar que no faltan hipótesis que buscan explicar esta dinámica de la capital de la Región de la Araucanía, en parte al menos, en precisamente el "ethos" localista o regionalista del empresariado regional, menos "foráneo" que en otras regiones y más proclive en consecuencia a la reinversión local.

ii) Cultura. Son dos los elementos que interesa estudiar en relación a la cultura regional [8] y a su incidencia en los procesos de desarrollo.

La "cultura de desarrollo" se manifiesta de dos maneras extremas: en ciertos lugares se observa la prevalencia de una cultura competitiva/individualista, capaz de generar crecimiento, pero sin una capacidad para generar un verdadero desarrollo; en otros lugares se observa el predominio de una cultura cooperativa/solidaria, capaz de generar equidad sin crecimiento. Es importante descubrir la manera en que se combinan ambos patrones culturales, ya que las situaciones polares no son las comunes. Como se ha comentado en numerosos trabajos en relación a los distritos industriales italianos, una clave de su éxito y también de su no replicabilidad parece residir en una buena combinación microeconómica y mesosocial de las culturas de la cooperación y de la competencia.

Aparte del "mix" cultural presente en un territorio, interesa investigar la capacidad de la cultura del lugar [9] para producir autoreferencia, es decir, identificación de la sociedad con su propio territorio o, puesto de otro modo, la capacidad de esa cultura para introducir códigos referenciales en los mensajes de autoidentificación territorial. ¿Qué códigos o qué referentes se

---

8.- Cabe señalar que se usa el término cultura en relación al desarrollo (una cultura de desarrollo) y no en su acepción más general ligada a una cosmovisión y a una ética y menos todavía, en la acepción restringida de "conocimiento".

9.- Ahora sí interpretado el concepto en su forma tradicional.

pueden descubrir detrás de un mensaje tal como, por ejemplo, yo soy valdiviano ? ¿ Cuáles son las imágenes que dan sentido al mensaje transcrito ? ¿Cuál es su alcance territorial ? En este caso específico, no resulta clara la diferenciación urbana-provincial del mensaje yo soy valdiviano. No obstante, es perceptible, a lo menos en la ciudad de Valdivia, un "orgullo" por un pasado y por ciertos "activos" del presente (calidad de vida, por ejemplo) que apuntan a la existencia de una cultura autoreferencial. El mismo hecho de que el conocido concurso pictórico "Valdivia y su río" alcance ya su décimo cuarto año de vida revela cómo un recurso natural paisajístico crea imágenes culturales.

iii] Recursos. Cuatro son las categorías de recursos que interesan para el desarrollo [10]. En primer término, los tradicionales recursos materiales (recursos naturales, equipamiento de infraestructura y recursos de capital); en segundo, los recursos humanos, no tan sólo en cantidad, sino principalmente en relación a su calidad, pertinencia regional y contemporaneidad; en tercer término, los recursos psicosociales, visualizados como más y más importantes y que tienen que ver con cuestiones tales como la autoconfianza colectiva, la voluntad colectiva, la perseverancia, la consensualidad, etc. y que precisamente se muestran en forma tan visible en la Provincia de Valdivia; en cuarto término, los recursos de conocimientos, elemento fundamental en el desarrollo en el Siglo XXI o en la "sociedad del conocimiento" como la denomina Sakaiya (1994). Estos recursos de "conocimiento" se refieren en primer lugar, al conocimiento "científico" de la propia realidad y potencialidad regional o provincial y en segundo, a la existencia local de instancias (¿universidad?) capaces de transformar información en conocimiento.

iv] Instituciones. Una adecuada "institucionalidad" constituye otro de los factores importantes para estimular el desarrollo, un tema favorito en los trabajos del Premio Nóbel de Economía Douglass North. Lo que interesa realmente en el examen de la institucionalidad valdiviana, en este caso, no se remite a un mero listado de instituciones públicas y privadas, sino más bien se trata de evaluar en qué medida las instituciones existentes son flexibles, veloces, inteligentes, y virtuales. La flexibilidad es requerida a fin de ajustar las instituciones a la cambiante realidad del medio [11]; la velocidad es ahora indispensable para

---

10.- De acuerdo a Porter (1990) los factores de la producción serían de cinco tipos: i] recursos humanos; ii] recursos físicos; iii] recursos de conocimientos; iv] recursos de capital; v] recursos infraestructurales.

11.- Se ha comentado en otras oportunidades que la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de Chile ha creado una institucionalidad (los gobiernos regionales) completamente rígida al establecer un idéntico organigrama para cada uno de los trece

entrar y salir de acuerdos y de redes y para aprovechar oportunidades en un entorno que a su vez, cambia a una velocidad sorprendente; la inteligencia institucional se refiere principalmente a la capacidad de aprender y a la capacidad de establecer "nodos" con otras instituciones y la virtualidad (tan de moda hoy en día) es una condición para operaciones ad-hoc frente a determinadas y específicas situaciones y para configurar arreglos estratégicos como los que fueron mencionados al comentar los nuevos conceptos regionales.

Algunas de los organismos que definen el "mapa institucional" de la Provincia de Valdivia y que requieren ser estudiados en función de las características demandadas por la contemporaneidad, son: la Gobernación, las Direcciones Provinciales de los Servicios Públicos, las empresas públicas, la Universidad Austral (una institución a la que no se la ve comprometida, en un sentido u otro, con la actual demanda social), la prensa local, las asociaciones de carácter gremial o corporativo, las principales ONG's y, los municipios.

v) Procedimientos. No sólo se requieren instituciones con las características descritas anteriormente. También importan los procedimientos en uso, ya que no hay una correspondencia automática entre las instituciones y los procedimientos.

El más importante "procedimiento" en cuestión se refiere a la naturaleza de la gestión de gobierno provincial. Se usa el término "gobierno" en su sentido más politológico, esto es, como el conjunto de acciones que representan el ejercicio de la autoridad, la capacidad de conducción y, la toma de decisiones de corto y largo alcance. Hoy día se confunde en la práctica esta "gestión de gobierno" así entendida con la "tecnología de la gestión del desarrollo", que se expresa en la capacidad de construcción de un proyecto político provincial en este caso. Hay para ello toda una metodología a disposición de los gobiernos provinciales y regionales. La LOR otorga a los Gobernadores un espacio de maniobra mayor que su mera lectura literal (inciso b del art. 45) para proponer proyectos de desarrollo provincial (¿ por qué no el proyecto colectivo provincial ?) y el Intendente está capacitado para delegar funciones y atribuciones adicionales.

Los procedimientos administrativos referidos al manejo cotidiano del gobierno y a la prestación de servicios a la comunidad siguen en importancia a la gestión política propiamente tal. El manejo presupuestario, la administración de personal, la gestión de proyectos de inversión y las relaciones públicas se citan con frecuencia como cuatro componentes esenciales de una buena administración.

---

gobiernos, con absoluto menosprecio a las heterogeneidades regionales.

Más novedoso resulta destacar la creciente importancia, en términos de los procedimientos existentes en un determinado territorio, del manejo de la información y de su transformación en conocimiento, tal como ya se planteó en otras partes de este documento, al comentar acerca de la nueva función de "animación" que ahora deben realizar los gobiernos sub-nacionales. Generar información, captar información, procesar tal información transformándola en conocimiento y difundir éste simultáneamente en forma masiva y selectiva, constituyen desafíos procedimentales inescapables en la actualidad, para todas las organizaciones del mapa institucional provincial.

Finalmente, y puesto en términos envolventes, lo que se necesita son procedimientos "acordes a la modernidad", dotados de todas aquellas características que han sido descritas en diversas secciones de este documento y que hacen a una modernidad "bien entendida".

vi] Entorno. El último de los elementos del hexágono del desarrollo tiene que ver con todo aquello que es externo a la región o a la provincia. Es el medio externo, configurado por una multiplicidad de organismos sobre los cuales no se tiene control, sólo capacidad de influencia, pero con los cuales la región necesariamente se articula. Se trata fundamentalmente del mercado en su sentido lato, del Estado, y del tejido de relaciones internacionales. Estas últimas aparecen ahora con renovada importancia a la luz de nuevos esquemas de cooperación internacional de carácter horizontal, es decir, de región a región (por ejemplo el acuerdo Región del Biobío/Región Emilia-Romagna). En relación al mercado, se trata de conocer las modalidades de comercio, más que el mero volumen de él, es decir, patrón geográfico del comercio, formas de intermediación, tratados y acuerdos, importación con tecnología o sin ella, mecanismos establecidos para estudios permanentes de mercado, formas de promoción, etc. Las relaciones con el Estado, son, por supuesto, las más importantes y ellas van desde el conflicto abierto, pasando por la cooperación, hasta la dependencia total. Por cierto que acá se aboga por una forma de articulación Región/Estado de tipo cooperativo.

En el futuro inmediato, merecen relevarse algunas situaciones de entorno, tales como los tratados de libre comercio y sus efectos regionales así como los efectos regionales de las inversiones en infraestructura que está concesionando el MOP o los impactos urbanos de la dinamización económica regional.

Por supuesto que el desarrollo de un territorio organizado, región, provincia o comuna, no depende sólo de la existencia de los seis elementos reseñados, ni de la calidad de ellos, sino que fundamentalmente, del modo de articulación. Una articulación densa e inteligente producirá inevitablemente el desarrollo; una

articulación difusa y aleatoria impide el surgimiento del desarrollo.

En cualquier región o en cualquier territorio organizado deben evaluarse ambos aspectos. ¿Cómo se perfila cada uno de los elementos y cómo se articulan entre sí? La tarea básica del desarrollo para un territorio como la Provincia de Valdivia es modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y dirija.<sup>12</sup>

El profundo carácter subjetivo del problema valdiviano queda en evidencia cuando se hace un análisis en terreno, cara a cara con los actores reales que aparecen como portadores de la demanda por la "regionalidad". Desear la "regionalidad", para una provincia, como es el caso, no puede juzgarse como algo intrínsecamente negativo; bien por el contrario e independientemente de la viabilidad de la demanda, ésta revela una voluntad colectiva que no puede ser sino juzgada en forma positiva. Ojalá una pujanza semejante pudiese ser observada en otras regiones del país.

Not found in nature as a finished product,  
not solely the result of human will and fantasy,  
the region,  
like its corresponding artifact, the city,  
is a collective work of art.  
L. Mumford

<sup>12</sup>.- Varias de las ideas expuestas han sido puestas a prueba en distintos lugares. Posiblemente el esfuerzo más comprensivo sea todavía el realizado en 1990 en la Región del Biobío. En dicha oportunidad, el ILPES, con el financiamiento del PNUD y a solicitud del Ministerio de Planificación y Cooperación, ayudó al Gobierno Regional a formular un proyecto colectivo de desarrollo, enmarcado en la idea fuerza LA REGION DEL BIOBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI. El trabajo de campo puso de manifiesto las carencias regionales en casi todos los vértices del hexágono, pero sobre todo, puso en evidencia la falta de una voluntad colectiva y consensuada por un desarrollo moderno, algo que paulatinamente se está mostrando en la performance económica y social de la región.

## BIBLIOGRAFIA

- Boisier S. (1994) "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales" Estudios Territoriales # 102, Madrid.
- Boisier S. (1995) "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", Estudios Sociales # 85.. C.P.U, Santiago de Chile
- Boisier S. et all. (1995) Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional, ILPES/DPPR, Serie Investigación, Doc. 95/14, Santiago de Chile.
- Carleial L.M.da Frota (1993) "A questão regional no Brasil contemporaneo" en: Reestruturacao do espacio urbano e regional no Brasil, L. Lavinias, L.M.da Frota Carleial y M.R.Nabuco (orgs.), ANPUR, Editora HUCITEC, Sao Paulo.
- CONARA (1976) Chile hacia un nuevo destino, Santiago de Chile.
- de Castro I. E. (1994) "Visibilidade da Regiao e do Regionalismo: A Escala Brasileira em Questao" en: Integracao, regio e regionalismo, L.Lavinias, L.M.da Frota Carleial y M.R.Nabuco (orgs.), Editora Bertrand Brasil S.A. Rio de Janeiro.
- Guimaraes Neto L. (1995) "Desigualdades regionais e federalismo" en: Desigualdades regionais e desenvolvimento, Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (orgs.), Editora UNESP, Sao Paulo.
- Morin E. (1994) Introduccion al pensamiento complejo. GEDISA Editores, Barcelona.
- Ohmae K. (1995) The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, The Free Press, New York
- Porter M. (1990) The Competetitive Advantage of Nations, The Free Press, New York.
- Sakaiya T. (1994) Historia del futuro. La sociedad del conocimiento, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.

SRI International  
(1990)

Economic Success in the 1990's, Menlo Park,  
California.

Stohr W. (1969)

Metodología para la delimitación de las  
regiones en Chile, Manual de Planificación  
Regional, U. Católica de Chile, CIDU, Santiago  
de Chile.

## DOCUMENTACION CONSULTADA

## 1. Estudios:

- Gobierno Regional de Los Lagos: Estrategia de Desarrollo Regional Xª Región de Los Lagos. Puerto Montt, Agosto 1995
- Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital (CBC): Informe Especial: Tendencia de la Gran Inversión Privada en la Región de Los Lagos. Noviembre 1995
- Gemines Consultores: Indicadores de Actividad Regional. Gemines, Santiago noviembre 1995

## 2. Documentos suministrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior:

- Oficios ordinarios y reservados enviados a los señores parlamentarios, gobernadores, e intendente sobre TdR estudio territorial de la X Región, con sus respectivas respuestas;
- Proyectos de estudios, memorándums internos reservados y términos de referencia preliminares y definitivos para el Análisis de la estructura regional del país;
- Documento de estudio sobre reestructuración territorial de la región de los Lagos (Enero 1995), Estudio territorial preliminar de la Región de Los Lagos (Diciembre 1995, Ellis, Arturo, tesis alumno en práctica)
- Estudio sobre definición territorial de la X Región, cursos de acción y programa de trabajo. Nov. 1983;
- Antecedentes sobre Redefinición Territorial de la X Región de Los Lagos y memorándum del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Valdivia. Octubre de 1983;
- Antecedentes para la redefinición de la X Región. Agosto de 1983;
- Selección de proyectos de inversión compensatorios para las ciudades de Valdivia, Ancud y la ex-Provincia de Maule. Noviembre de 1976;
- Instructivos sobre medidas a aplicar en la X Región.

## 3.- Documentos proporcionados por Dirigentes Regionales.

- Oficios y memorandums oficiales referidos a la discusión sobre la división de la X Región.

- Informes sobre distintas posiciones regionales referentes a las opciones de apoyo a las demandas de la Provincia de Valdivia.

- Documentos oficiales dictando medidas de fortalecimiento de la capacidad de gobierno provincial de Valdivia en el seno de la X Región.

- Informes evaluativos sobre el cumplimiento de disposiciones gubernamentales para fortalecer las repuestas de apoyo a las demandas Valdivianas.

- Informes técnicos sobre la postulación e implementación de proyectos de inversión de alta prioridad para la Provincia de Valdivia desde 1977.

- Archivo especializado de recortes de prensa local y nacional sobre el tema.

4.- - Documentos Oficiales a nivel de Gobierno.

- Propuesta Regional del Gobierno del Presidente Frei Montalva.

- Propuesta Regional del Gobierno del Presidente Allende.

- Propuesta Regional del Gobierno Militar.

## SUGERENCIAS DE ACCION INMEDIATA POR PARTE DE LA SUBDERE

- 1.- Socializar el contenido de este informe en Valdivia, particularmente ante el Comité Valdivia/Región. Esta discusión presupone la presencia de los expertos y una amplia campaña publicitaria antes y después de un evento tipo conferencia o seminario.
- 2.- Contratar un especialista en administración pública para determinar qué tipo de funciones y actividades del Gobierno Regional podrían ser transferidas y/o reforzadas a/en Valdivia. El mismo experto debería indicar las rigideces actuales para modificar el arreglo regional actual y los pasos a seguir para una eventualidad como esa.
- 3.- Contratar de inmediato los trabajos de terreno relacionados con los factores causales del desarrollo (véase el hexágono), con instituciones predominantemente locales y sólo en subsidio, con instituciones foráneas. Dar una secuencia a dichos estudios, comenzando por los más sencillos (actores, instituciones) a fin de mostrar resultados parciales rápidamente, o alternativamente, licitar en forma simultánea estos estudios.
- 4.- Mostrar transparencia pública en relación a la distribución provincial del FNDR y de otros recursos.
- 5.- Analizar el comportamiento agregado de la Provincia de Valdivia (nuevas industrias, empleo, obras de infraestructura, etc.) que muestran, probablemente, que hay una cierta dinámica en la provincia, en los últimos años.
- 6.- Evaluar el potencial de la Universidad Austral para reasumir su rol en la integración del Sur del Cono Sur y en el apoyo al desarrollo de la competitividad regional.
- 7.- Evaluar las perspectivas de la integración COMAHUE, LOS LAGOS y del Corredor Bioceánico Bahía Blanca-Corral.
- 8.- Evaluar las perspectivas a corto plazo de relacionamientos directos de Valdivia con regiones de países miembros de la Unión Europea en el marco de las negociaciones de acuerdos en marcha.
- 9.- Evaluar la actitud de los liderazgos socio-económicos de la Provincia de Osorno frente a los marcos contextuales previos a 1974, de 1974, y, en la perspectiva actual.
- 10.- Clarificar el análisis comparado del marco geopolítico de 1974 con situación actual y planteamientos de Oceanopolítica y nuevo rol de Regiones Puerto.
- 11.- Delegar en el Gobernador provincial la responsabilidad de liderar la preparación de un proyecto de desarrollo provincial.

CONFIDENCIAL

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE CHILE:  
EL CASO DE LA REGION DE LOS LAGOS

Resumen Ejecutivo

Sergio Boisier, Eduardo Dockendorff y Esteban Marinovic  
Consultores

Santiago de Chile, Enero de 1996  
(Circulación reservada)

Este informe resume el documento del mismo título preparado por los Consultores Eoisier, Dockendorff y Marinovic, quienes, a solicitud de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile, fueron requeridos por el PNUD a fin de realizar un estudio sobre la demanda de sectores de la provincia de Valdivia (Región de Los Lagos) que solicitan al gobierno la secesión provincial de la región para conformar una región aparte, demanda que se remonta en su origen a mediados de la década de los sesenta. El estudio debe analizar y proponer al gobierno del Presidente Frei alternativas de respuesta, de manera que la naturaleza democrática de él se exprese en la interlocución con los actores sociales, en este caso, con los actores provinciales, y en la búsqueda de soluciones consensuadas.

El presente estudio constituye una base teórica y metodológica general para orientar el proceso de toma de decisiones del Gobierno de Chile (Ministerio del Interior/Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) respecto de la demanda de la comunidad de la Provincia de Valdivia en orden a constituir una nueva Región.

En tal sentido no ofrece una respuesta única ni definitiva sino más bien, sugiere caminos a seguir para acercar los intereses del Gobierno central con las demandas de la comunidad de la Provincia de Valdivia, considerando tanto el bien común del país como las legítimas aspiraciones de un importante grupo subnacional.

Por ello, el estudio suministra además, orientaciones para una gradual revisión de la estructura territorial del país así como caminos a seguir frente a otras demandas futuras similares. (?)

Los Consultores contaron con abundante información técnica estadística de instituciones especializadas desde 1965. Tuvieron a la vista, además, la amplia documentación oficial con los intercambios de opiniones entre autoridades del Estado, autoridades regionales, grupos de interés y personalidades públicas de 1975 hasta la fecha. Se revisó asimismo el abundante material de prensa de los últimos 20 años. Por último, los Consultores realizaron un nutrido programa de entrevistas con personalidades, instituciones, grupos de interés, tanto de nivel nacional como regional, particularmente en visitas a la Región de Los Lagos y a la Provincia de Valdivia.

En anexos se indica la procedencia informativa que sirvió de base al presente informe para poder concentrar así el trabajo síntesis en los aspectos conceptuales, analíticos y propositivos. (?)

Se evitó entonces en el texto, la mención de cifras, datos técnicos y estadísticos, a fin de evitar la producción de información redundante.

Desde que se iniciaran las propuestas de regionalización en Chile, durante la administración del Presidente Frei Montalva, la pertenencia de la Provincia de Valdivia a distintas alternativas de configuración regional presentó dificultades de diferente orden. Debe recordarse que inicialmente esta Provincia, conformó, junto con Cautín y Osorno la primitiva VII Región, de la cual se secesionó la Provincia de Cautín en 1968. A partir de esta fecha y hasta 1975, Valdivia y Osorno dieron forma a la entonces IX Región. La región actual, originada en el DFL 574 de 1975, se integró con las provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y posteriormente, con Palena.

La capitalidad regional que la ciudad de Valdivia detentó en el primer y en el segundo esquema regionalizador, fué perdida a partir de la actual configuración regional y este hecho gatilló un movimiento social "regional", primero en torno a la recuperación de la capitalidad y posteriormente en torno a la regionalidad (y por inclusión entonces, en torno a la capitalidad).

Este es un movimiento que ha perdurado por un período considerablemente extenso y que ha ido ganando paulatino apoyo en distintos ámbitos sociales y políticos. Si bien por el momento todavía puede calificarse como un movimiento social regional, no es improbable su rápida transformación en un conflicto político regional frente al cual el Estado tiene la obligación de responder eficaz y anticipadamente.

Por lo menos varios factores confluyen a esta probable transformación en conflicto político: el debilitamiento objetivo de los factores geopolíticos y de seguridad nacional que en su momento fueron importantes para la delimitación de la Región actual; las dinámicas de desarrollo actual y potencial de la economía exportadora valdiviana a la luz de la inserción económica internacional y (los intereses binacionales de integración en esa perspectiva); los intereses políticos nacionales que hacen de esta región un escenario propicio para la confrontación Gobierno-Oposición en torno a temas de alto interés regional; la falta de credibilidad de la sociedad valdiviana a soluciones intermedias dado el historial de promesas no cumplidas al respecto.

No es primera vez que este asunto es estudiado, en instancias oficiales o en otras, por ejemplo, académicas, pero es evidente que los sectores que empujan esta demanda, se sienten frustrados porque ninguno de tales estudios ha significado respuestas concretas por parte de las diferentes administraciones (Pinochet, Aylwin, y Frei, hasta este momento). Varios de esos estudios contienen valiosa información y una "suma" de proposiciones, de variada utilidad, pero nunca llevadas a la práctica.

570

no 2. efectiva

no 2. efectiva

(?)

(?)

(?)

(?)

(?)

56

Referente a la diferencia de los estudios anteriores con éste, es notorio el carácter "tradicional" del enfoque utilizado en los estudios hechos hasta ahora; es notorio en ellos una visión del desarrollo territorial como un fenómeno igual a la "suma" de numerosos proyectos, iniciativas y disposiciones administrativas y legales. Esto es el resultado de una aproximación a la cuestión del desarrollo territorial que carece de un marco estructurado, en términos de las hipótesis explicativas acerca de él. Esta será una primera diferencia entre este estudio y los precedentes, ya que este informe hace una "apuesta" a favor de una determinada interpretación causal del desarrollo territorial.

Una segunda diferencia que este estudio plantea con respecto a anteriores iniciativas es el reconocimiento de un fuerte componente de subjetividad en el movimiento social valdiviano. En general, los movimientos sociales territoriales de tipo reivindicativo escapan a los marcos de la racionalidad instrumental, económica y administrativa y por tanto no resultan eficaces las respuestas estatales basadas, precisamente, en la sola racionalidad. En este caso, la memoria colectiva, los sentimientos, las frustraciones, la esperanza, las imágenes, la desinformación y la falta de acuciosidad científica desplazan a las consideraciones administrativas, económicas, financieras, políticas y todo ello debe tenerse muy presente al momento de negociar y proponer cursos de acción.

Una tercera diferencia que se observa en este informe, en comparación con otros, es que la cuestión regional es acá colocada en el marco de la actual discusión internacional sobre la materia; en este sentido, puede decirse que el informe goza de una elevada contemporaneidad. Dentro de tal perspectiva, la lectura del informe muestra un fuerte alegato a favor de la flexibilidad en cuestiones de regionalización, un requerimiento de las condiciones contextuales actuales del desarrollo regional y algo que en Chile deberá lograrse con o sin modificación de la actual regionalización.

Dada la velocidad del cambio, en todo orden de cosas, una regionalización que se mantiene igual durante los últimos veinte años plantea complejas preguntas en relación a su funcionalidad presente. La rigidez que acompaña a la actual regionalización chilena (y que constituye uno de los factores que dificulta el manejo de la demanda valdiviana) ha tenido el mérito de contribuir a consolidar un proceso, de suyo difícil en un país de cultura centralista y de una homogeneidad tal que hace discutible la misma idea de la pre-existencia de regiones de ancestro histórico y social, pero ahora puede constituir un escollo para el necesario reposicionamiento territorial en los nuevos escenarios. Particularmente si se acepta que la actual regionalización no ha avanzado lo previsto en materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales.

¿Territorio?  
¿Pueden ser administrados?  
¿Se centralizan?

Mejor que el estudio  
ANEXO 2  
ANEXO 3

Surgen entonces dos maneras complementarias de introducir flexibilidad en la regionalización chilena. Una, de corto plazo, (a la francesa), consiste en trabajar simultáneamente con varias regionalizaciones: macro-regiones para estudios prospectivos, meso-regiones (las actuales) para fines de administración del Estado y micro-regiones (provincias) para otras finalidades (entre ellas, por ejemplo, dar satisfacción a demandas sociales como la que motiva este estudio). Otra, de mediano plazo, (a la colombiana), consiste en una modificación constitucional profunda que permita un reordenamiento territorial (regional) desde abajo, a partir de la asociación voluntaria y democrática de las provincias.

Febrero 1970

Si bien el estudio está dirigido primariamente al caso de la demanda valdiviana, los Consultores se han hecho cargo de la solicitud de la SUBDERE en el sentido de que el estudio sea también una metodología general, aplicable a ésta y a otras situaciones que puedan presentarse en el país. No constituye, sin embargo, un método abstracto; por el contrario, la evaluación del potencial de desarrollo territorial se apoya en una serie de estudios empíricos, cuyo contenido y alcance, variará de caso en caso.

Los Consultores han examinado las tres opciones o los tres cursos de acción abiertos para que el gobierno de una respuesta, que se traduzca en acciones concretas, a la demanda por la "regionalidad" que ciertos sectores sociales de la Provincia de Valdivia plantean.

En primer lugar se examinan los beneficios y los costos de una opción que ya parece tradicional: no hacer nada, hacer caso omiso de la demanda, esperar que el tiempo la diluya. De hecho, esto es precisamente lo que ha ocurrido en los últimos veinte años; en el texto se comentan los pro y los contra de esta opción, que remite la solución de ésta y otras cuestiones a un ámbito autocontenido en la propia región, postura técnicamente inviable por cierto.

En segundo lugar se examinan los beneficios y costos de la opción antinómica: conceder la regionalidad en forma inmediata. Son de sobra conocidas las restricciones constitucionales, políticas, electorales, financieras, administrativas, territoriales e incluso, de información, que esta opción supone, pero es una opción viable en tanto se genere un amplio consenso político-partidista para reformar la Constitución. Naturalmente una modificación de tal complejidad tendría que ser utilizada para dar paso a una revisión general de la regionalización.

En tercer lugar, se examina en profundidad una opción intermedia, que procura combinar la realidad institucional del país, la necesidad de modernización y consolidación democrática con las aspiraciones sociales de la gente: aceptar la hipótesis de la regionalidad real de la Provincia de Valdivia, es decir, reconocer que este territorio es uno de los escasos existentes en Chile que muestra la presencia, con distinto grado de fuerza, de los factores

1

2

(?) 3

causales del desarrollo territorial según las concepciones más contemporáneas en la materia. Si ello es efectivamente así, se sigue con toda lógica, que lo que debiera interesar a los líderes valdivianos es potenciar al máximo estos factores para provocar un acelerado y real desarrollo de su territorio, o sea, redireccionar la energía social hoy empleada en una cuestión subordinada, para ponerla al servicio de una cuestión sustantiva. Naturalmente que el reconocimiento de esto y su aceptación como orientación para la acción no será automático y requerirá un sistemático, serio y profundo proceso de negociación entre el Gobierno, nacional, regional y provincial, y los líderes del movimiento valdiviano, que debe apuntar a la restitución de la credibilidad del Estado central y el Gobierno nacional pero al mismo tiempo al equilibrio de las demanda valdiviana con las posibilidades reales de la realidad político institucional del país. Hay que anotar al respecto, que en el marco de economías de mercado, abiertas y descentralizadas (como es el caso de Chile), las posibilidades de desarrollo de un territorio cualquiera dependen del potenciamiento de sus factores endógenos de desarrollo y del potenciamiento de su capacidad de negociación y de promoción, ya que no es más posible esperar que el Estado sea el "hacedor del desarrollo".

*2.000*

Esta tercera opción combina, por una parte, la potenciación del nivel provincial de administración y gobierno interior -y con ello el fortalecimiento decisivo de las gobernaciones provinciales- en el corto plazo, con un conjunto de procedimientos que flexibilicen la posibilidad de obtener la regionalidad, en el mediano plazo o largo plazo, dada determinadas condiciones y plazos, por otra.

Esto significa, en términos de la terminología empleada más arriba, combinar:

- a) el enfoque de configurar macroregiones, mesoregiones y microrregiones (mediano plazo) y darle a la "microrregión" de Valdivia los espacios institucionales y materiales para la construcción de su propio proyecto regional de desarrollo (experiencia francesa),
- b) con el enfoque de gestación de la regionalidad definitiva desde abajo, luego de la asociación gradual, voluntaria y democrática entre unidades territoriales (experiencia colombiana).

*no se trata de la experiencia valdiviana*

Concretamente, en el caso aquí tratado, esto significa suscintamente:

1. Reconocer formalmente a nivel nacional, la gradual reagrupación territorial, manteniendo la actual estructura de gobierno interior y administración del Estado en macro-regiones, meso-regiones y micro-regiones;
2. Conferir a la Provincia de Valdivia, el rango de microregión;

*Experiencia colombiana*  
*Experiencia valdiviana*

3. Articular, entre el Gobierno Regional de la Región de Los Lagos, la Gobernación de Valdivia y el Gobierno central, particularmente, las instancias públicas más determinantes (Ministerio de Obras Públicas, Educación, Mideplan, MININT y RREE), la modalidad de transferencia de facultades y recursos a la Provincia ("microregión) de Valdivia a partir de 1997;

4. Iniciar por parte del Ejecutivo gestiones en los siguientes ámbitos:

a) Comunicar su disposición a introducir gradualmente transformaciones al proceso de regionalización en su conjunto, en el marco del proceso de modernización del Estado<sup>1</sup> y de la consolidación de la institucionalidad democrática de Chile;

(?)

b) Preparar los antecedentes para tramitar próximamente<sup>2</sup>, y como derivación de la Reforma a la LOC-Municipalidades una Reforma a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para:

- Precisar mejor los ámbitos de competencias y atribuciones (operacionales) de los gobiernos regionales;
- Mejorar la funcionalidad de los CORE, su gestación y representación;
- Flexibilización de las formas de gobierno y administración regional conforme la especificidad de cada región;

ll  
ll  
ll

Fortalecer el nivel hoy denominado "provincial" ("microrregional")<sup>3</sup>;

- Mejorar sustancialmente la articulación región-comuna;
- Posibilitar administraciones eficaces a las ciudades y metrópolis;
- Mejoramiento de los mecanismos de apoyo técnico y profesionalización de los gobiernos regionales;

ll  
y la prov.?  
(?)  
ll

<sup>1</sup> Si bien la provincia de Valdivia pudiera ser la primera unidad territorial involucrada en este proceso, éste debe ser puesto en marcha como una transformación nacional contribuyendo así a desdramatizar casos individuales, entre ellos el mismo de Valdivia

<sup>2</sup> La fecha, 1997 o 1998 (?), debe evaluarse políticamente

<sup>3</sup> Otro aspecto a evaluar, desde el punto de vista de la reforma global del Estado, es asumir formalmente la desaparición del nivel provincial.

- Fortalecer la autonomía financiera regional;
- Dinamización de la capacidad endógena de desarrollo.

c) Poner en marcha el proceso político y constitucional destinado a flexibilizar el procedimiento<sup>4</sup> para la creación de nuevas regiones, provincias y (si así lo estableciera la reforma a la LOC-R), áreas metropolitanas.

d) Instituir el procedimiento a seguir para la constitución de nuevas regiones. Los criterios para el cumplimiento satisfactorio de las condiciones ("decálogo" para la regionalidad) podrían resumirse en:

- d.1. Existencia de un proyecto de desarrollo propio<sup>5</sup>, formulado por la comunidad involucrada;
- d.2. Formalización de un acuerdo formal entre el gobierno regional la comunidad territorial interesada y el Gobierno central, con cronograma, plazos, condiciones específicas e indicadores (Contrato regional)
- d.3. Clara identidad y conciencia territorial, con raíces histórico culturales diferenciadas;
- d.4. Existencia de una red histórica de instituciones y personas que hayan mostrado una capacidad y experiencia de movilización, de emprender y negociación (stock psico-social);
- d.5. Disponibilidad de las condiciones materiales operativas instaladas (infraestructura, equipos, recursos humanos);
- d.6. Contribución significativa de la unidad involucrada en el financiamiento del costo de la instalación de la administración y el gobierno regional<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Esto no significa todavía la Reforma Constitucional en sí del Art. 45 (Nr de regiones)

<sup>5</sup> Proyecto de desarrollo regional propio implica al menos:

- a) Diseño estratégico de los objetivos y los instrumentos que representan la voluntad y el compromiso de la comunidad;
- b) Identificación de la contribución efectiva del proyecto regional a los objetivos nacionales (combate contra la pobreza, modernización educacional, mejoramiento de la productividad, apertura externa, etc)

<sup>6</sup> Se deberá evaluar la posibilidad de convenir un tributo transitorio en la unidad territorial interesada

8  
kk  
kk

(???)

27  
que para  
con la  
condición  
facilitar  
pública,  
comuna

- d.7. Existencia de una sólida institucionalidad educativa propia (universidades, instituciones de formación técnico profesional);
- d.8. Contar con una base económica suficientemente heterogénea y potencialidades;
- d.9. Iniciativa y capacidad asociativa con otros mercados, particularmente externos;
- d.10 Existencia de una estructura espacial (centros poblados y de servicios) equilibrada y funcionalmente diversificada.

El eventual incumplimiento de más de cuatro de las condiciones señaladas, haría retroactiva la regionalidad.

Este proceso por obtener la regionalidad, considerando la experiencia reciente de creación de nuevas comunas, debería tener un plazo no inferior a los 5 y no superior a los 7 años.

Se deberá establecer un procedimiento para apelar así como una instancia dirimente de conflictos a nivel nacional, por ejemplo, el Senado o una institución del Estado lo cual deberá ser determinado previa evaluación de las implicancias constitucionales y administrativas.

Los Consultores son de opinión que el país enfrenta una excepcional oportunidad para ensayar verdaderamente un modelo de desarrollo territorial endógeno, participativo y no conflictivo, que posteriormente podría ser replicado en otras partes. La oportunidad se da, además, en un contexto de fuerte crecimiento económico en la provincia, en el que se combinan procesos de reconversión productiva con la recuperación de actividades tradicionales.

Los Consultores sugieren que se potencie al máximo la triple regionalidad de Valdivia. La Provincia de Valdivia es una región pivotal, como se demuestra en el informe (y por tanto contiene en sí misma todos los factores modernos del desarrollo), es simultáneamente una región asociativa, por formar parte de la Región de Los Lagos (si bien tal asociatividad no ha sido generada desde abajo en forma democrática, como lo sostiene la teoría respectiva) y puede llegar a ser en el corto plazo, una región virtual, en tanto pueda lograr acuerdos tácticos y estratégicos con la Provincia de Neuquén, en la Argentina, cada vez más viables al amparo, otra vez, de los nuevos escenarios internacionales. En cierto sentido, el desarrollo de los valdivianos, que debe ser el gran objetivo, dependerá de la habilidad de la provincia para explotar el entorno de desarrollo "hacia abajo" (el potenciar sus propios factores de desarrollo), y "hacia los lados" (la asociación "virtual" con Neuquén y las modificaciones en su propia inserción

no desarrollados

*[Handwritten signature]*

(???)

*Valdivia (!)*

en el esquema de funcionamiento de la Región de Los Lagos).

Sin duda que una propuesta delineada de esta manera plantea la necesidad de articular los factores del desarrollo provincial (recursos, actores, cultura, instituciones, procedimientos, entorno) de una manera densa e inteligente; como se ha escrito, ésta es la única fórmula para pasar de un desarrollo que puede producirse "por azar" a un desarrollo que debe producirse "por medio de una direccionalidad social". En la práctica, lo que se propone como modalidad de acción es preparar, a partir de los trabajos empíricos o propuestas técnicas específicas que deben realizarse, un proyecto colectivo de desarrollo provincial, con clara liderazgo por parte de la autoridad, con profunda participación social y con decidido apoyo del Gobierno Regional. Todo ello es posible dentro, aún, de los márgenes de acción que Intendentes y Gobernadores tienen en la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional.

No puede repetirse, en el caso de Valdivia, la modalidad de respuesta que el Gobierno ha puesto en práctica en Arica y en Coyhaique; parece difícil que la concientizada y movilizadora sociedad valdiviana (o parte de ella) acepte sin más una forma que recuerda la "planificación centralizada desde arriba abajo" propia de décadas pasadas. El "partenariado" y la endogeneidad deben ser la marca de la acción. Es difícil que un territorio cualquiera, actuando solo y por sí mismo, pueda hoy lograr un acelerado crecimiento económico, pero es imposible que el Estado, por sí y ante sí, pueda provocar el desarrollo de un territorio !

Igualmente, tampoco puede repetirse un error común (muy bien reflejado en el difuso destino del Oficio 741 de fecha 06/02/84 del Ministro del Interior--S.O. Jarpa--al Intendente de la Región), como es el de proponer un amplio conjunto de medidas sin establecer claramente quien se responsabiliza de su dirección, coordinación, ejecución y control. Los Consultores apuntan en este sentido a establecer claramente una responsabilidad pública en la autoridad política provincial.

Del mismo modo, hay que aprovechar la coyuntura que la atención a la demanda valdiviana genera para corregir un error cometido en la regionalización, error que seguramente puede atribuirse a la profunda cultura centralista del país. Los servicios públicos regionales no constituyen parte del Gobierno Regional y por tanto no existe obligación alguna para sediarlos en la capital regional. Se ha desaprovechado la posibilidad brindada por el menor tamaño geográfico de las regiones conjuntamente con los nuevos sistemas de comunicación para diseminar sobre el sistema urbano regional la administración desconcentrada del Estado.

El informe en cuestión tiene una estructura formal organizada en las siguientes secciones: ANTECEDENTES, en la cual se presentan los elementos más relevantes de la situación de Valdivia; LOS

CRITERIOS DE REGIONALIZACION DE 1967, en la cual se reproducen los requisitos de la regionalización inicial de Chile y que ya sacaban a luz algunos problemas de esta Provincia; LOS CRITERIOS DE REGIONALIZACION DE 1974, en la que, análogamente, se reproducen los criterios utilizados por la CONARA para el ajuste regional de la época; OBSERVACIONES A LA CUESTION VALDIVIANA EN TERRENO, sección que resume las impresiones de los Consultores derivadas de sus visitas y conversaciones en Valdivia; UNA NUEVA EPISTEMOLOGIA REGIONAL, una sección central que discute el surgimiento de los nuevos escenarios para el desarrollo regional (escenario contextual, escenario estratégico y escenario político) en los cuales debe reinterpretarse el fenómeno regional; UN ENFOQUE CONTEMPORANEO A LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO REGIONAL, sección en la cual se examina el surgimiento de un nuevo modelo de causalidad del desarrollo regional, que parece encontrar una réplica empírica fuerte en Valdivia. En ANEXOS se presentan las recomendaciones de acción inmediata para los distintos niveles de gobierno.

Los Consultores son de la opinión de que el Gobierno, al más alto nivel, entregue públicamente a los valdivianos su decisión con respecto al presente informe. Esto podría revestir una formalidad representada por una sesión del Consejo Regional en la ciudad de Valdivia, cuerpo ante el cual correspondería hacer el planteamiento sugerido.

Finalmente los Consultores se han beneficiado de entrevistas, opiniones y recomendaciones de un gran número de personas, en Santiago y principalmente en Valdivia y en la Región de Los Lagos. Se agradece a todas ellas el haber contribuido a que este estudio sea realmente un estudio inmerso en la propia realidad local.

Sergio Boisier

Eduardo Dockendorff

Esteban Marinovic