

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL (SUBDERE)

**PROPUESTA DE MODELO DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y
DE GESTION REGIONAL PARA LA NUEVA REGION DE LOS RIOS**

**“SISTEMATIZACION DEL MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL
Y NUDOS CRITICOS DE LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD”**

**ESTEBAN MARINOVIC PINO
CONSULTOR**

-VALDIVIA-ABRIL DE 2006-

PROPUESTA DE MODELO DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE GESTION REGIONAL PARA LA NUEVA REGION DE LOS RIOS

“SISTEMATIZACION DEL MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL Y NUDOS CRITICOS DE LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD”

INDICE

INTRODUCCION

I.- EL ESCENARIO REGIONAL ACTUAL: BALANCE Y PROYECCIONES.

- Un nuevo estadio en el proceso de regionalización y descentralización.
- Un enfoque sistémico para un proceso de carácter integral.
- El estado de situación de la Región de Los Lagos.
- Medidas de excepción para la Provincia de Valdivia.
- El soporte institucional y social: actores e itinerario histórico.
- El perfil de los actores estratégicos.

II.- MARCO CONCEPTUAL EN MATERIA DE GOBIERNO REGIONAL, DESCETRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.

- El imperativo de una “Imagen Objetivo”.
- Definiciones básicas.
- El par descentralización-desconcentración.

III.- NUDOS CRITICOS DEL PROCESO ACTUAL DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION Y DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL.

- Nudos Críticos de carácter general.
- Nudos Críticos de la descentralización política.
- Nudos Críticos de la descentralización administrativa.
- Nudos críticos de la descentralización fiscal.

IV.- PRECONDICIONES PARA EL DISEÑO E INSTALACIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE GESTION REGIONAL.

- Criterios estratégicos.
- Un desarrollo institucional paulatino y secuencial.
- Campos críticos en la propuesta de ley.

V.- UN PROYECTO POLÍTICO PACTADO, REFERENTE FUNDAMENTAL.

- Actores técnico-políticos y metodología de trabajo.
- Tareas prioritarias para la instalación de la Región.

VI.- REGIÓN DE LOS RIOS: BALANCE POSITIVO DESDE LA PERSPECTIVA PAIS.

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La decisión de crear la Región de Los Ríos, luego de un largo y arduo proceso de reclamos, estudios y negociaciones, tanto técnicas como políticas, ha generado optimismo colectivo y acentuado las exigencias de participación propositiva de actores estratégicos locales, institucionales, políticos, económicos y sociales, que demandan ser consultados en el desarrollo de una propuesta que debe aportar al diseño de la estructura institucional y modelo de gestión de la Nueva Región.

Al mismo tiempo, se espera un intenso y fundamentado debate en el parlamento, considerando la importancia de un tema que interesa al País en su conjunto y que se sitúa en el ámbito de las grandes modernizaciones que enfrenta el Estado de cara a los desafíos del siglo XXI. El marco legal y constitucional que encuadra este proceso está fuertemente tensionado por los requerimientos de un proceso que promueve instituciones y modelos de gestión territorial propios de un nuevo y moderno concepto de Estado, regionalizado y descentralizado. El respaldo decidido del presidente Ricardo Lagos y el envío al Parlamento por iniciativa del Ejecutivo de los proyectos de ley que crean las regiones de los Ríos y de Arica y Parinacota, han dado a este tema una alta prioridad y lo han situado en la agenda nacional.¹

Adicionalmente, la coyuntura política, elegido ya un nuevo Gobierno que asumió en Marzo de 2006, junto a los nuevos Parlamentarios que han renovado el Congreso Nacional, liga el marco de referencia sustantivo de lo que será la Región de Los Ríos a los postulados programáticos de las nuevas autoridades y a los escenarios de desarrollo regional que se anticipan. Por lo tanto, la propuesta de nueva institucionalidad y formas de gestión asociadas a mayor descentralización y participación ciudadana están necesariamente ligadas a estos nuevos referentes que orientarán al País los próximos años y exigirán cambios significativos del entorno legal y constitucional que lo rige y posibilita.

Este trabajo de consultoría surgió de una alianza estratégica entre la Intendencia Regional, la Gobernación Provincial, la Asociación

¹ Mensajes N° 370-353 y 372-353, de 19 y 21 de Octubre de 2005 del Poder Ejecutivo al Parlamento.

de Municipios de la Provincia de Valdivia y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, en Octubre de 2005, con la finalidad de dar conducción política a esta construcción regional y respaldo al equipo técnico que al alero de la Gobernación Provincial y con el apoyo del consultor de este Proyecto y de la propia SUBDERE, desarrollará las propuestas y los fundamentos técnicos que acompañarán, el diseño, aprobación y construcción de la Nueva Región de los Ríos.²

El trabajo integra un conjunto de cuatro productos que al final, luego de sistematizar y caracterizar los alcances del proceso de regionalización y descentralización y de considerar el marco jurídico-constitucional que lo rige, precisa los nudos críticos que lo condicionan hoy día de cara a los desafíos del futuro, situando en esa dimensión la gran tarea de crear la Región de Los Ríos. A partir de este análisis y marco de referencia, se buscará diseñar y evaluar la viabilidad y conveniencia de tres modelos de estructura y gestión institucional regional que sean propios de una política y diseño regional más avanzado y progresista.

Este primer informe establece las condiciones para entender el proceso de regionalización y descentralización, los problemas críticos que impulsan su reforma y adaptación a los desafíos del siglo XXI. Así mismo, los escenarios de distinta naturaleza que condicionan la viabilidad de crear una nueva Región y diseñar para ella una estructura institucional y de gestión según las tareas y desafíos que se deben enfrentar.

Los modelos alternativos, ya sea a partir de la réplica del diseño y funcionamiento de la estructura regional existente, o de su ajuste y perfeccionamiento según las particularidades de la Provincia de Valdivia, o planteando una situación innovadora que pudiera servir de laboratorio y experiencia piloto, serán diseñados a partir de este primer informe.

En el desarrollo de esta consultoría se considera, simultáneamente, un dialogo estructurado con los actores estratégicos de la Provincia, particularmente, Comité Nueva Región, gremios,

² Al alero de la Gobernación Provincial se creó un equipo asesor y de contraparte técnica con profesionales ejecutivos y académicos de alto nivel. Entre ellos, Octavio Caseaux; Ivan Neira; Juan Carlos Ferrada; Francisco Mena; Erwing Haverbeck; Blas Gallardo; Roberto Martinic; Juan Carlos Miranda; José Escalda; Ramón Gonzalez; Pío Infante. De la SUBDERE, se recibe el apoyo de Marta Meza.

Asociación Provincial de Municipios, parlamentarios, organizaciones claves de la sociedad civil, Gobierno Provincial, académicos y técnicos locales destacados, mediante: entrevistas estructuradas; focus group y talleres especializados. El papel histórico que han jugado las organizaciones locales, tanto funcionales como territoriales de la provincia de Valdivia en la defensa de las propuestas para recuperar la condición de región son de gran relevancia e importancia, por lo que su cuidadosa consideración es una condición básica.³

La información sistemática a la opinión pública y a los actores estratégicos de la provincia se considera fundamental para asegurar el buen desarrollo del proyecto y sostener condiciones de viabilidad para su aceptación final y posterior respaldo. Cabe destacar que en el período de la consultoría se produce la elección y cambio de autoridades tanto del Ejecutivo como del Parlamento, por lo que el rol de las organizaciones locales juega un papel relevante en el sostener la prioridad gubernamental de las autoridades salientes y hacer posible un tránsito facilitador y positivo hacia el nuevo Gobierno.

En la fase preparatoria para este primer informe y documento de trabajo, se generaron las condiciones para estructurar una base documental con material oficial de la SUBDERE y publicaciones como de trabajos especializados. De igual manera, se iniciaron con la Gobernación Provincial y el Departamento de Estadísticas de la Universidad Austral de Chile, los esfuerzos necesarios para disponer de una base de datos sobre la estructura y costos de la institucionalidad pública de la Región de Los Lagos y de la Provincia de Valdivia para poder, posteriormente, ayudar a modelar la estructura institucional y costos de la Nueva Región de Los Ríos.

Durante esta primera fase también, el consultor recorrió todas las comunas de la Provincia de Valdivia al alero de la Asociación de Municipios participando como expositor central en eventos masivos con líderes y dirigentes locales informando y debatiendo sobre los fundamentos para la creación de la Nueva Región, la iniciativa presidencial y el curso técnico y político hacia la creación de la Región de los Ríos. Adicionalmente, participó en seminarios académicos y encuentros especializados, tanto en Valdivia como en Osorno y Puerto Montt, sobre regionalización y descentralización y el significado y conveniencia de la creación de la Región de los Ríos en el marco de

³ Esteban Marinovic P., “Provincia de Valdivia Nueva Región : Una Lucha Permanente” en “Construcción de Regiones: Un Desafío Pendiente”, UACH, Valdivia, 2004.

una política de Estado hacia el fortalecimiento y profundización de este fundamental proceso.

En el transcurso de esta consultoría, el primero de Marzo de 2006, en Valdivia, se reunió el Consejo Regional, CORE, para debatir la división regional, opinar sobre el proyecto de ley que crea la Región de Los Ríos y emitir una opinión oficial al respecto. En este evento, luego de un amplio debate y exposición de invitados calificados, en un hecho histórico, se aprobó opinar favorablemente a la división y crear la Nueva Región. La votación fue de catorce (14) votos a favor, siete (7) en contra y una (1) abstención.⁴

I . EL ESCENARIO REGIONAL ACTUAL.

- **UN NUEVO ESTADIO EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.**

La construcción de la nueva Región de los Ríos se inscribe en el marco de los avances y las perspectivas del proceso de regionalización y descentralización nacional. Este proceso ha cumplido una primera etapa y se proyecta hacia un indispensable cambio cualitativo que tiene como condición una sólida capacidad de Gobierno y Administración a nivel territorial, evitando por esta vía el surgimiento de problemas que por su magnitud afectarían objetivos globales y macroeconómicos y pondrían en riesgo la viabilidad del proceso en marcha.

El país tiene conciencia que se requieren con urgencia reformas y ajustes al actual proceso de regionalización, descentralización y gobierno regional, así como al marco legal y constitucional que lo posibilita y condiciona. Si bien se reconocen avances sustantivos se

⁴ Los expositores que emitieron opinión sobre el Proyecto de creación de la Región de los Ríos y la división regional fueron: por la SUBDERE, Jorge Caro, jefe de la División de Estudios y Políticas; por la Universidad de Los Lagos de Osorno, los académicos Iván Navarro y Julián Goñi; y desde la perspectiva valdiviana, el experto y consultor Esteban Marinovic P. autor de esta consultoría e informe.

concuenda que hay problemas importantes que deben ser enfrentados de cara a los nuevos desafíos del desarrollo nacional y de una inserción exitosa en el mundo globalizado. Se acepta, por fin, que es condición indispensable ligada al imperioso y urgente proceso de modernización del estado, que hoy día cojea desde la perspectiva territorial y regional.

La más actualizada definición de Región nos la describe como el “único lugar de síntesis y encuentro entre los intereses locales y nacionales. Como un territorio socialmente construido, donde actores sociales, económicos, políticos e institucionales, interactúan propositivamente al alero de Gobiernos Regionales inteligentes, que además sean fuertes desde la perspectiva política, técnica y financiera. Como territorio capaz de ser veloz en la toma de decisiones, flexible y maleable frente a nuevos desafíos, precondiciones todas para ser “ganadores” en el mundo de hoy. Con un Gobierno Regional que cumpla vitales funciones de facilitación, animación, coordinación y regulación. Que sume también, como atributo indispensable, la capacidad de honrar compromisos producto de acuerdos público-privados con los actores regionales, quienes, en reemplazo del Estado, son, hoy día, los motores indiscutidos del desarrollo”.

Desde esta óptica, observando la realidad regional de hoy, hay lugares y territorios en tensión, institucionalmente debilitados, con graves problemas de estructura y funcionamiento. Regiones donde la capacidad de interacción propositiva de actores estratégicos no tiene como contrapartida un sector público capaz de acompañarlos de acuerdo a sus dinámicas particulares. Regiones con las relaciones interprovinciales enturbiadas, debilitadas en sus condiciones de gobernabilidad. Regiones que restan su aporte para acentuar y sostener la trayectoria y ritmo del crecimiento nacional. Es muestra de esta realidad la décima Región, claramente desarticulada donde la Provincia de Valdivia, ejemplo de potencialidad endógena reprimida, resalta como ejemplo de territorio que debe ser ajustado y reestructurado con urgencia, potenciado en su capacidad de autogestión tanto en beneficio propio como del país.

Es evidente que el país enfrenta la encrucijada de avanzar o retroceder en el proceso de regionalización y descentralización. El Parlamento deberá tomar las decisiones que resuelvan las trabas que impiden el desarrollo de un mejor y más eficiente sistema de gobierno y administración regional, mas moderno, ajustado territorialmente, mas

descentralizado y más democrático. Para ello, el Ejecutivo presentó un proyecto en curso y en proceso de debate para el fortalecimiento y ajuste de la regionalización y los Gobiernos Regionales. Adicionalmente, la ya mencionada ley que por iniciativa presidencial crea la Región de los Ríos y la de Arica y Parinacota, obligando al país a definir el curso de acción para enfrentar los desafíos pendientes de la modernización del Estado y abrir los espacios de oportunidad a los territorios y gentes de la postergada realidad regional.

Estamos, entonces, frente a la exigencia histórica de combinar muy cuidadosamente la entrega de poder y mayor participación ciudadana a regiones bien estructuradas y definidas, teniendo muy en cuenta los indispensables respaldos institucionales y técnicos, además de un acceso seguro y expedito a recursos reales de implementación, tanto humanos como económicos.

Hoy día, mas que nunca, el desarrollo de un territorio, ya sea Región, Provincia o Comuna, concebido como territorio socialmente organizado, depende en gran medida del esfuerzo mancomunado de todos los actores sociales y de la eficacia con que se opere en esa dirección. Implica una tarea colosal en la cual hay que avanzar de manera decidida y sistemática, de cara a exigencias de gobierno y administración regional con niveles de exigencia extremadamente complejos dado las condicionantes de un sistema socio-político y económico abierto, tanto interna como externamente.

Se reconoce que en la década de los noventa se realizó una notable tarea para desconcentrar y descentralizar la gestión de los organismos del Estado. Entre otros avances, cabe mencionar: la creación e instalación de los Gobiernos Regionales; la elección popular de alcaldes y concejales; el incremento de la inversión pública de decisión regional; y, el aumento de los recursos de los municipios. Sin embargo, la fuerza de la institucionalidad centralizada en el sector público, en el sector privado y en la sociedad civil, así como los efectos de una cultura centralista que atraviesa todos los ámbitos de la vida social y económica, aunada a las dificultades políticas, técnicas e institucionales para impulsar la autogestión regional y local, han hecho que los avances en el proceso de descentralización sean insatisfactorios. La búsqueda de un desarrollo territorial más armónico y equitativo para el país y la consolidación de una institucionalidad regional y local que haga posible una participación ciudadana que facilite la gobernabilidad es un desafío que aun no se ha cumplido y que debe ser enfrentado con gran urgencia.

“Uno de los primeros problemas a tener en consideración es que la descentralización del Estado chileno nunca fue vista como un proceso sistémico. En general se ha tratado de la incorporación de nuevas disposiciones, instrumentos, recursos e instructivos que tienen origen en momentos o situaciones particulares. Muchos son producto de soluciones de compromiso surgidas de negociaciones diversas y de presiones corporativas y políticas. Las decisiones no siempre apuntan en la misma dirección y algunas, incluso, son contrarias a la descentralización. Resultado directo de lo anterior es que las decisiones y los instrumentos asociados no siempre son coherentes entre sí.

Los obstáculos a la descentralización se derivan de características históricas del aparato público, donde destacan la tradición centralista; una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos; la subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuestos; y dificultades en la coordinación intersectorial y en el trabajo en equipo. Los temas anteriores, señalados por muchos, se traducen en tensiones no resueltas entre la organización sectorial del aparato público y la mirada territorial que necesariamente está presente en la descentralización. Estas tensiones se agudizan por la presencia de desconfianzas desde los cuadros políticos y técnicos del nivel central para traspasar poder y autonomía en la gestión de los programas públicos a los niveles regional y comunal. Por último, no se observa en la política de descentralización una preocupación por pasar desde el ámbito institucional al societal y por estimular el encuentro entre ambos estimulando las capacidades endógenas de desarrollo”⁵

Se acepta, por tanto, hoy día, que el proceso de regionalización y descentralización ha cumplido un primer ciclo y se proyecta hacia un indispensable cambio cualitativo que tenga como condición una sólida capacidad de Gobierno y Administración a nivel territorial, a partir de regiones correctamente definidas, evitando por esta vía el surgimiento de problemas que por su magnitud afectarían objetivos globales y

⁵ Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, “Descentralización: Nudos Críticos”, Introducción. CIEPLAN. Santiago, 2001. El consultor selecciona y destaca estos párrafos por su pertinencia y aporte, Pero, además, lo hace por que corresponden a quién hoy detenta la vital función de Subsecretaria de Desarrollo Regional.

macroeconómicos, poniendo en riesgo la viabilidad del proceso en marcha.

El Gobierno ha decidido dar un nuevo impulso a la tarea de descentralizar y desconcentrar el sector público y crear los instrumentos adecuados para incentivar el desarrollo del sector privado empresarial y de la sociedad civil en las regiones y municipios estratégicos. Corregir y fortalecer, dándole ritmo y continuidad al proceso en su conjunto, con visión sistémica, pero reconociendo, por fin, particularidades y especificidades en las distintas regiones del país.

Sin embargo, uno de los problemas mayores que se deben enfrentar tiene que ver con la demora y las resistencias que enfrenta este indispensable proceso de ajuste por cuanto la estructura institucional tradicional y los centros de poder, central y en cada región, operan en el sentido del inmovilismo, defendiendo intereses creados y consolidando situaciones históricas que se resisten cada vez más a los requerimientos de los nuevos tiempos. La decisión de avanzar se contrapone al peso de los intereses creados y exige respaldos políticos de gran envergadura y una actitud comprometida de los actores regionales.

Hay, entonces, una gran conclusión que enmarca la situación actual del proceso regionalizador y descentralizador. El país está frente a un punto de quiebre y requiere decisiones contundentes respecto al futuro. Hay un evidente riesgo de abortar por ineficiencia, debido al aumento del poder político y un mayor acceso a recursos sin que se haya desarrollado adecuadamente y de manera simultánea una buena base institucional y técnica que entregue el soporte gerencial. Esto lleva a una encrucijada en la cuál se puede retroceder en los avances logrados hasta ahora por la vía de equilibrar la entrega de poder y recursos de acuerdo a un base más limitada de soporte técnico e institucional, que sería la que hoy tienen las regiones y la mayoría de los municipios, tesis favorecida por los intereses centralistas, o, de acuerdo a lo expuesto hasta ahora, fortaleciendo acelerada y fuertemente la capacidad técnico-institucional de los Gobiernos Regionales y de Los Municipios estratégicos, asegurando de esa forma la profundización del proceso de descentralización y regionalización y desarrollo local.

Este nuevo impulso debe contar con una clara prioridad política y estratégica de orden nacional para hacer creíble la voluntad

gubernamental de avanzar y concitar una participación creciente y comprometida de la población y regiones en estas tareas.

Como siempre en la historia de Chile, hay fuerzas que reconocen y propician este fortalecimiento. Pero también hay intereses centralistas y políticos incluso en las regiones, que se niegan a entregar poder hacia entidades y líderes regionales. En estas coyunturas se debe decidir avanzar y profundizar o detener y retroceder. Mas poder a las regiones con apertura democrática y desarrollo institucional descentralizado vs reforzamiento de la representación territorial del poder ejecutivo controlando más en el territorio los organismos de representación popular, tanto Consejos Regionales, incluso con representantes electos popularmente, como a los municipios. Hay indicios de que si no se ejerce una adecuada presión regional y no se despliega toda la capacidad negociadora de los territorios, se optará, como en otros momentos de la historia regional, por detener y retroceder.

La división de la actual Región de Los Lagos y la creación de la Nueva Región de Los Ríos, se inscribe en este escenario nacional de encrucijada histórica y pone el tema en el ámbito nacional, decisivo para las gentes y territorios involucrados, pero, más aún, ayudando a enfrentar y resolver problemas nacionales, propios del sistema nacional de regionalización y descentralización, mirando su modernización y ajuste de acuerdo a las exigencias del siglo XXI.

- **UN ENFOQUE SISTEMICO PARA UN PROCESO DE CARÁCTER INTEGRAL**

Desde una perspectiva funcional y sistémica, los factores básicos del desarrollo regional, así como los ejes fundamentales del proceso de descentralización, pueden ser sintetizados en: políticos; técnico-institucionales; y de recursos de inversión. Son factores que deben ser conducidos adecuadamente y en forma equilibrada para posibilitar una correcta gerencia del proceso de regionalización y descentralización, tanto del ámbito nacional como en cada región. El manejo desequilibrado de estos factores produce resultados altamente negativos para el éxito de los objetivos buscados e incluso genera problemas de tal magnitud, asociados a demagogia, ineficiencia y despilfarro, que pueden abortar el avance hacia la regionalización, descentralización y desarrollo local. Si el sistema no avanza orgánicamente, y carece de una conducción que asegure su

integralidad se asumen costos políticos y económicos que terminan asumiéndolos las regiones y los defensores de la regionalización y descentralización. Un modelo de análisis y de gestión como éste permite identificar “cuellos de botella” y diseñar una estrategia de intervención que contemple toda la complejidad del proceso descentralizador y la gerencia integrada de su implementación.

A partir de 1990 y hasta 1994, se avanza notablemente en los aspectos políticos asociados a la creación de los Gobiernos Regionales, elección popular de autoridades, mecanismos de participación ciudadana, pero en un escenario de grandes debilidades técnicas y limitación de recursos de inversión de decisión regional, que crean un marco de grandes expectativas pero difíciles de materializar y por tanto incentivadoras de frustración y falta de credibilidad cuando no se reflejan en decisiones concretas y la materialización de planes, programas y proyectos requeridos y priorizados por la población.

A partir de 1995 y hasta 1999, se incrementan notablemente los recursos disponibles para decidir en la región pero se avanza lentamente y de manera dificultosa en crear la necesaria base de soporte y acompañamiento técnico-institucional, creando riesgos importantes de populismo e ineficiencia en el uso de recursos limitados o manteniendo formas centralistas de asignación alejadas de las instancias de participación.

Desde el 2000 al 2004, las decisiones fundamentales para integrar y fortalecer los ejes estratégicos de la regionalización y descentralización han estado a la espera de acuerdos y consensos políticos que no han fructificado con la rapidez y oportunidad necesarias, volviendo a poner en evidencia la complejidad del tema y la trascendencia de las decisiones de Estado que deben adoptarse. Se vive un momento de paralización del proceso de desarrollo regional y de consolidación de deficiencias y obstáculos que al no ser enfrentados, proyectan un escenario de ineficiencias globales y retraso en la modernización general del País.

El Estado Chileno sigue siendo definido como unitario desconcentrado a pesar de los avances hacia la regionalización y descentralización. Esto es así por que los Gobiernos regionales continúan su dependencia política, administrativa y fiscal con respecto al Gobierno Central. También los Gobiernos Locales carecen de los recursos necesarios y nivel de atribuciones para llevar a la práctica sus crecientes funciones.

Hoy día, con el objetivo de balancear la gerencia del proceso, el dilema se resuelve por la vía de retrotraer los avances políticos y de descentralización de recursos hasta el equilibrio con las capacidades existentes en materia técnico-institucional, a nivel regional, provincial y municipal, o como lo postula e impulsa el Poder Ejecutivo, promoviendo iniciativas de reforma constitucional y proyectos de ley que profundizan la regionalización y descentralización. Son iniciativas que abren un gran debate nacional y apuntan a acrecentar drásticamente las capacidades de conducción técnica y gerencia estratégica de los gobiernos territoriales, produciendo los necesarios balances y equilibrios en un escenario cualitativo superior, de más poder descentralizado, mayor institucionalidad y gerencia pública estratégica regional y más acceso y manejo descentralizado de mayores recursos. (Ver Gráfico N°1)

La importancia de los factores mencionados: mayor democracia y participación ciudadana; decisión y control sobre recursos de inversión desde las regiones, capacidad de negociación con organismos sectoriales y diversos actores sociales y económicos, disponibilidad de instrumentos técnicos adecuados para una mejor coordinación con los actores sociales en un marco de mayor participación y gestión dirigida a resolver problemas estructurales, es lo que caracteriza a la segunda y nueva fase de consolidación del proceso de regionalización, descentralización y desarrollo local, aun pendiente, en plena discusión y aprobación con miras a su pronta implementación. Un proceso que se orienta hacia un modelo de sociedad descentralizada, democrática y ampliamente participativa, donde el sector privado juega un papel fundamental y el Gobierno asume un papel eminentemente facilitador, animador, coordinador y regulador.

Los planteamientos oficiales que buscan avanzar y consolidar el proceso de descentralización y regionalización, particularmente los que contiene las propuestas del Ejecutivo para potenciar los Gobiernos Regionales, apuntan, en general, a clarificar y fortalecer las funciones de los gobiernos territoriales y dotarlos de un entorno institucional y de recursos, tanto humanos como financieros que posibiliten la materialización de iniciativas de desarrollo que expresen los intereses y acuerdos de los propios actores regionales y locales. Obviamente, en el marco de estrategias de desarrollo que siendo compatibles y coordinadas con las grandes políticas nacionales

puedan efectivamente ser gestionadas y materializadas en esos niveles.

Para ello se proyecta un Ejecutivo Regional fuerte en su doble carácter de representante del Presidente de la República y en su calidad de Ejecutivo del GORE. Un Consejo Regional elegido por sufragio popular con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, con un presidente elegido entre sus miembros. Una estructura administrativa que a partir de las plantas de los GORE, establecidas por ley, pueda ser organizada por el ejecutivo regional de acuerdo a las características particulares de cada región y las altas responsabilidades de gestión integrada del desarrollo regional. Instancias de coordinación intraregional de acuerdo al perfil funcional como provincial y municipal de cada región y a las características de sus organizaciones económicas y sociales. Capacidad real de asumir compromisos en materia de desarrollo con los actores fundamentales de la Región, tanto personas jurídicas como naturales. Municipios fuertes y modernos, base territorial de soporte y gestión del desarrollo territorial. Es una visión regional y local de la Institucionalidad del Estado que adquiere una fundamental expresión territorial, donde la capacidad de Gobierno, Administración y Gestión del desarrollo requiere de soportes técnicos e institucionales fuertes y calificados.

El gran problema de este proceso de reformas tendientes a fortalecer los gobiernos regionales está relacionado con la urgente necesidad de ajustar, previamente, el sistema de regiones heredado del Gobierno Militar que se definió de acuerdo a criterios muy diferentes a los que condicionan la organización territorial en el marco de los desafíos del siglo XXI en un mundo abierto, globalizado y altamente competitivo. Sino se hacen los ajustes y cambios indispensables, se harán mas insalvables los obstáculos hoy día existentes y en aquellos territorios mal definidos, distorsionados en su identidad y capacidad endógena de desarrollo, verdaderos espacios en litigio, como es el caso de la Provincia de Valdivia, se dará la paradoja de que les será mas beneficioso seguir centralizados y dependientes de la capital nacional que hacerse cada vez mas parte integrante de regiones solo administrativas y no territorios inteligentes, con capacidad de autogestión y actitud innovadora y competitiva. Se debe entonces, como condición previa, revisar y ajustar la división regional actual, corrigiendo injusticias, pero, por sobre todo, identificando correctamente los territorios que potencian el escenario de desarrollo del siglo XXI. En esta dirección avanzan las reformas

constitucionales ya aprobadas y el envío al Congreso Nacional de los proyectos de ley que crean las regiones de Arica y Parinacota y la Región de Los Ríos a partir de la actual Provincia de Valdivia.

Los últimos acontecimientos asociados al respaldo que el Poder Ejecutivo ha dado a las políticas públicas de desarrollo regional y descentralización, así como los compromisos programáticos del nuevo Gobierno electo, dan señales positivas respecto al cambio y fortalecimiento del sistema regional. Será fundamental, profundizar estas decisiones y acelerar el ajuste en el número de regiones y en el diseño y propuesta modernizadora en las nuevas. Crear la Región de Los Ríos y promover a través de ella y de la residual en la actual X Región, unas estructuras institucionales y modelos de gestión regional que abran camino y orienten el proceso nacional de modernización regional del sistema en su conjunto, es un desafío importante.

La decisión de crear la nueva Región de Los Ríos es una decisión de Estado, de la mayor trascendencia, marcando un hito clave en el avance de la regionalización y descentralización. El debate para su aprobación y el modelo de estructura institucional y de gestión que ella adopte debe ser visto en perspectiva nacional a la luz de argumentos técnicos y políticos que digan relación con la mirada moderna e innovadora que exige la inserción exitosa de Chile en el mundo globalizado y competitivo de hoy. Con el cambio de Gobierno es indispensable que se ratifique la prioridad asignada y se profundice el ajuste territorial y el avance en la descentralización. Las señales programáticas y las decisiones iniciales referidas a urgencias y prioridades legislativas van en esa dirección.

- **ESTADO DE SITUACION EN LA REGION DE LOS LAGOS**

Asumido el nuevo escenario en materias de regionalización y descentralización, considerando la necesaria división de la Región de Los Lagos y la creación de la Región de Los Ríos, se posibilita definir para este territorio, de alta prioridad nacional, unas estructuras institucionales y modelos de gestión que aporten a la acelerada modernización del país y se constituyan en campo de experiencias proyectables a todo el territorio nacional. El País tiene la oportunidad y la posibilidad de orientar y fortalecer su desarrollo económico y social desde una perspectiva territorial entendida ésta como prerequisite para que el proceso de globalización y apertura externa se de bajo

condiciones de equilibrio regional, justicia y sustentabilidad ambiental, en el marco de una descentralización real.

Por ello, el diseño e instalación de la nueva Región, debe entenderse como el punto de partida necesario para impulsar una segunda fase del proceso de descentralización y democratización, reconociendo y fortaleciendo los aspectos positivos que ella ha tenido y minimizando los conflictos o resistencias inherentes a estos trascendentales procesos de cambios. Por esa vía y en breve plazo y según un calendario que deberá ser acordado con el Gobierno nacional y con los organismos sectoriales nacionales, deberán ser solicitadas nuevas competencias y recursos en materias relevantes para consolidar la capacidad de gestión del nuevo Gobierno Regional y poder integrar focalizar y coordinar acciones, políticas, programas y proyectos tras objetivos comunes, propios de la región, concertados entre los actores estratégicos, que respetando los marcos nacionales de desarrollo valoran y potencian las particularidades y la identidad regional.

Hoy día lo que ocurra en esta gran Región, con su división y ajuste territorial, así como con la estructura institucional y modelo de gestión, será determinante para el resto de las regiones, para la mayoría, dado su tamaño, la complejidad de sus problemas intraregionales de nivel provincial, la importancia de su base económica exportadora, el peso creciente de las inversiones públicas y privadas de alcance nacional y la importancia y capacidad negociadora de sus actores institucionales, sociales, económicos y políticos.

En la actual Región de Los Lagos y particularmente en la Provincia de Valdivia, base territorial de la nueva Región de Los Ríos, hay plena conciencia de que, cumplida una primera fase de formación e instalación del nuevo Gobierno Regional, será indispensable avanzar aceleradamente, pero con realismo, hacia un novedoso escenario institucional y de gestión, que haga posible acentuar los procesos de desconcentración y descentralización en concordancia con lo previsto en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Específicamente, se estima que ha llegado el momento de incorporar al Gobierno Regional que se instale en la actual Provincia de Valdivia y al Gobierno Regional que se mantendrá en la X Región remanente, competencias, funciones y atribuciones, con suficientes recursos que permitan mejorar la capacidad de gobierno, coordinación técnica y gestión estratégica de las acciones gubernamentales y por

esa vía, el sistema de relaciones con el mundo privado, la sociedad civil y con los diversos territorios que componen cada Región.

La nueva Región debe ser, por tanto, una gran oportunidad para dar un salto cualitativo que impacte en la que se instala como en la que quede reestructurada y ajustada, en la manera de mirar el futuro, en la acción concreta, en la participación de la gente y sobre todo, en el logro de los objetivos de equidad y sustentabilidad que deben acompañar el proceso de desarrollo de estos territorios.

No se trata, evidentemente, de crear una Región replicando mecánicamente lo que hoy hay en la Región de Los Lagos, la cual presenta problemas generales y propios en su diseño institucional y modelo de gestión que explican gran parte de las dificultades que la afectan y la necesidad objetiva de dividirla dando paso a la Región de Los Ríos y abriendo, por cierto, cauces para su propio camino de rediseño y ajuste. La Nueva Región y la remanente, deberán, entre otros requerimientos, asegurar capacidad real de decisión y control sobre recursos de inversión, capacidad de negociación con organismos sectoriales y diversos actores sociales y económicos, disponibilidad de instrumentos técnicos adecuados para una mejor coordinación con los actores sociales y gestión dirigida a resolver la raíz de sus problemas de desarrollo.

Hoy día, en las condiciones actuales de desarrollo de los distintos componentes del sistema de planificación, administración y gestión regional, considerando la magnitud y complejidad de las tareas existentes, es prácticamente imposible asegurar un adecuado Gobierno Regional acorde con las exigencias actuales.

“La Región de Los Lagos no opera en forma coordinada en torno a iniciativas que logren generar procesos de articulación de la gestión regional. Las diferentes instancias y reparticiones no participan de un diálogo que ponga por delante los temas comunes propiamente regionales, y se presentan dificultades de comunicación que sólo logra resolver un liderazgo fuerte del Intendente. Contribuye a lo anterior el tamaño de la región, que se constituye sobre la base de cinco provincias con características e identidades marcadas y separadas (incluso rivales, como en el caso de Valdivia y la capital regional), y que incluye vastas áreas con baja densidad poblacional y de difícil acceso. La heterogeneidad de la región ha dificultado la elaboración de un proyecto y una estrategia de desarrollo común, de modo que ésta presenta serios problemas de identidad y afinidad socio cultural que se expresan, por ejemplo, en realidades tan dispares como la de

la provincia de Valdivia o la lejana provincia de Palena. A su vez, los severos problemas sociales y de pobreza que aquejan a la región pensionan en forma permanente la orientación de los recursos desde una necesaria asignación hacia temas de equidad, a una también necesaria pero a veces postergada orientación al desarrollo estratégico”.⁶

El Gobierno Regional y su institucionalidad, de acuerdo con una visión sistémica, se ramifica hacia un conjunto de módulos de trabajo y gestión que debieran conformar un circuito coordinado e interrelacionado. Circuito, además, que considera su vinculación con las complejas realidades intraregionales referidas a actores de distinta naturaleza, sectores diversificados y potentes, y territorios que se articulan con particulares características de autoreferencia socio-política, económica y cultural. (Ver Gráfico N°2)

El marco sistémico de referencia para la planificación, administración y gestión del desarrollo regional, en una realidad en que interactúan distintos actores estratégicos y grupos de interés, como también diferentes sectores económicos y productivos, en territorios diversos, se estructura en un circuito integrado por los siguientes módulos:

- a) un módulo analítico con componentes informáticos y capacidad de estudios, análisis y de prospectiva;
- b) un módulo normativo y de propuestas con contenidos referidos al diseño de escenarios de futuro y elaboración de estrategias y políticas pertinentes;
- c) un módulo programático y presupuestario, anual y plurianual, integrador, coordinador y focalizador de recursos de distintas fuentes;
- d) un módulo de elaboración, evaluación y aprobación de proyectos de inversión;
- e) un módulo de administración y gestión de programas y proyectos específicos orientado a la implementación;
- f) un módulo evaluativo y de ajuste referido a la ejecución de proyectos, medición de impactos y monitoreo de opinión pública.

La conducción de este circuito es la responsabilidad fundamental del Ejecutivo Regional con el apoyo de los organismos técnicos responsables de estas tareas y que actúan en su esfera de dirección y

⁶ Claudia Serrano, “Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos críticos” CIEPLAN, 2001. En este trabajo, parte de una profunda evaluación del proceso de descentralización nacional, se analiza en detalle y con enfoque sistémico la compleja realidad de la actual Región de Los Lagos.

administración directa o indirecta. Esencialmente, hoy día los componentes básicos de estos módulos están situados con distintos grados de desarrollo, coherencia e integración en la estructura administrativa del propio gobierno regional, GORE, y en la institucionalidad desconcentrada y descentralizada que compone la malla institucional regional, pero operando con grandes problemas asociados a competencias, funciones, atribuciones y disponibilidad de recursos.

Este vital circuito de soporte a la Planificación, Administración y Gestión Regional no está funcionando adecuadamente y dificulta seriamente la viabilidad del cumplimiento de los objetivos regionales. A modo de síntesis y destacando algunos elementos claves, cabe mencionar:

- La debilidad de las atribuciones del GORE para ejercer gerencia efectiva sobre los organismos sectoriales y de coordinación sustantiva asociados al proceso general de planificación, administración y gestión regional;

- La carencia de un sistema de información regional, con componentes dispersos, incompletos y sin rutinas de soporte a funciones sistemáticas de estudios y análisis;

- Marcos normativos de carácter predominantemente formales, desactualizados y sin los grados de internalización requeridos en la institucionalidad regional;

- Limitada capacidad programática, especialmente de carácter anual y referida a componentes mínimos de decisión regional dado el peso que todavía tiene la inversión sectorial de diseño y aprobación altamente centralizados;

- Un sistema de inversiones muy técnico y consolidado pero con desvinculaciones objetivas frente a las prioridades regionales que además son débiles en relación al peso de los enfoques e intereses de carácter nacional-sectorial;

- Un sistema de gestión de proyectos concentrado en las iniciativas de carácter local con dificultades de coordinación con el sistema de inversiones que actúa de preferencia en función más de contraloría que de soporte y apoyo;

- Carencia de un sistema formal y sistemático de evaluación de ejecución, impacto y opinión sobre proyectos, que sitúe los grados de cumplimientos de metas y tareas y retroalimente el circuito con fines de ajuste y perfeccionamiento.

Adicionalmente, al no haber integración institucional de estas funciones, se desarrollan desarticuladamente, con altos grados de descoordinación y por tanto de falta de coherencia entre sí. En ese escenario se dificulta la orientación y coordinación de las instituciones y actividades sectoriales, muy centralizadas, además de interactuar muy imperfectamente con los distintos actores socio-económicos de la Región, y con coordinaciones ineficientes en relación con las realidades territoriales específicas, que actúan, cada vez más, en función de intereses asociados y complementarios, especialmente en los niveles intercomunal y provincial.

Gran parte de estas dificultades están dadas por la falta de capacidad a nivel nacional para conducir técnica y políticamente estos procesos de carácter interinstitucional. Se requiere gran respaldo decisional y capacidad de coordinación para hacer realidad compromisos descentralizadores y desconcentradores que deben llevar a cabo distintos ministerios y organismos sectoriales con aterrizaje en la región.

Como se ha reiterado frecuentemente, lo más grave de esta situación crítica del Gobierno Regional dice relación con la imposibilidad de gerenciar este proceso de desarrollo regional con los grados de coherencia que deben tener los distintos factores de desarrollo asociados a los aspectos político-institucionales, a los indispensables soportes técnicos y a la aplicación adecuada en cantidad y calidad de los recursos requeridos. Esta situación explica importantes problemas de eficiencia, eficacia y credibilidad en la actual estructura institucional regional y su modelo vigente de gestión.

Las soluciones parciales, esporádicas y relacionadas con intereses particulares, ya sean sectoriales o de territorios especiales, o asociadas a programas nacionales de contenidos específicos, no han servido y mas bien tienen conflictos de intereses y de gestión con las instancias básicas del gobierno regional y territorial, ya sean de la Región, Provincia o municipal. Multiplicidad de ejemplos en materia de coordinación interinstitucional, mesas de trabajo publico-privadas, programas sectoriales, planes de desarrollo comunal, etc., marcan un esfuerzo casi permanente de encontrar caminos de integración, coordinación y focalización de acciones, instrumentos y recursos de acuerdo a propuestas participativas y consensuadas. Gran parte de estas experiencias que reconocen los problemas de fondo existentes, se asocian a liderazgos esporádicos y a objetivos propios de

instituciones y entidades particulares que dejan de tener vigencia una vez cambian las autoridades y los gobiernos de turno.

Un ejemplo ya histórico que marca nítidamente la intención de avanzar fuertemente en la modernización institucional y enfrentar los problemas de gestión que han afectado a la X Región, recogiendo el desafío de reconocer las particularidades regionales, fue el dictado y puesta en práctica de los instructivos presidenciales hacia la Intendencia Regional y hacia la Gobernación de Valdivia en 1997 buscando implementar mecanismos de planificación, administración y gestión más descentralizados y autónomos que le permitieran a esta provincia materializar más expeditamente los acuerdos recogidos en la Agenda Pactada de Desarrollo Provincial, experiencia de trabajo y consenso público-privado de carácter local, pionero en su momento. Esta importante experiencia y los instructivos presidenciales que se dictaron para apoyar su concreción no pudieron implementarse y agregan antecedentes a los que explican y justifican la necesidad de dividir la Región.⁷

“Un caso aparte lo representa la Agenda Pactada de la Provincia de Valdivia, que constituye en la práctica una sub-estrategia de desarrollo, donde se identifican las potencialidades de la Provincia y se contemplan lineamientos claros de trabajo futuro. La Agenda fue elaborada bajo el alero de la Gobernación Provincial y la Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, entidad que agrupa a representantes del sector privado y de los trabajadores, e incorporó además, mediante un proceso participativo e interactivo, los aportes de la Universidad, los municipios y diversos agentes de la comunidad. Para facilitar el diálogo entre el sector público y el privado, se procedió a contratar un consultor cuidadosamente seleccionado para dar garantías a ambos sectores, y cuya labor resultó ser clave para superar desconfianzas históricas y permitir la elaboración de un documento que se encuentra ampliamente legitimado”.⁸

La Agenda Pactada fue entregada oficialmente al Presidente de la República, con el respaldo unánime de todos los actores sociales, económicos, políticos e institucionales de la Provincia. El Primer

⁷ Gobernación Provincial y Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, “Agenda Pactada de Desarrollo de la Provincia de Valdivia”, Valdivia, 1997. y Esteban Marinovic P y Luis Ibarboure S., “La Agenda Pactada Seis Años Después: Un Balance Necesario” Valdivia, 2005.

⁸ Claudia Serrano, “Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos Críticos”, CIEPLAN, 2001, Santiago.

El consultor responsable por la elaboración de la Agenda Pactada de Desarrollo de la Provincia de Valdivia es el autor de este informe, Esteban Marinovic P.

Mandatario la asumió y utilizó como referente importante para el otorgamiento de atribuciones importantes a la Gobernación de Valdivia en 1997 destinadas a fortalecer la capacidad de autogestión administrativa de la Provincia.

Particularmente entre los años 1998 y el 2001, la Agenda Pactada promovió un novedoso estilo de gestión capaz de concertar intereses de actores públicos y privados. En este período, la provincia de Valdivia mostró al país una novedosa capacidad de autogestión y construcción social, verdadera base para concebir una nueva y moderna región, asentada sobre estructuras sociales, económicas y políticas, inteligentemente articuladas.

- **MEDIDAS DE EXEPCION PARA LA PROVINCIA DE VALDIVIA**

El pronto reconocimiento oficial del error histórico cometido con la Provincia de Valdivia hizo que el Gobierno militar emitiera instructivos presidenciales que otorgaran a esta provincia atribuciones especiales de planificación y gestión por la vía de la delegación de atribuciones del Intendente Regional a la Gobernación Provincial.⁹ Sin embargo, en evaluaciones oficiales hechas por el Ministerio del Interior de la época se concluye en la falta de cumplimiento de las directrices y la persistencia de los problemas de respuesta a las demandas valdivianas. En 1983 el Gobierno reconoce la necesidad de dividir la Región y crear una nueva integrada por las provincias de Valdivia y Osorno pero ya la Constitución Política definía el número exacto de regiones e impedía la creación de una nueva.

En 1983 también, a modo de compensación la Presidencia de la República acuerda compensar la situación desmedrada de Valdivia priorizando la decisión y ejecución de los macro proyectos de Paso Internacional de Hua-Hum; Hospital Regional; y Acceso al Puerto de Corral. Salvo el Hospital Regional, que se termina en el primer Gobierno democrático, no se cumplen las promesas a pesar que el sector privado asumió la instalación y administración del Puerto actual de Corral.

Ya en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, actual Senador por la circunscripción 56, X Región Norte, luego de realizado los estudios solicitados por la Presidencia en 1996 para evaluar la conveniencia y oportunidad de dividir la X Región, se formula la

⁹ Ministerio del Interior, Instructivos Presidenciales e informes de evaluación. 1977 y 1983.

Agenda Pactada de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, acuerdo público-privado que define los escenarios de desarrollo futuro en la perspectiva de construir la Nueva Región. Asociado a esta propuesta surgen importantes medidas de excepción y de manejo administrativo especial asociados a las particularidades de la situación institucional de la provincia de Valdivia: Instructivos presidenciales del Presidente Frei Ruiz-Tagle; Propuesta de Gerencia Técnica co-financiada público-privada para el manejo de la Agenda Pactada de la Provincia de Valdivia; e, Incorporación de la Provincia de Valdivia al ámbito de las especiales funciones y responsabilidades del Comité Interministerial para Zonas Extremas.¹⁰

Las importantes, novedosas y exclusivas medidas referidas a la creación de la Gerencia Técnica Estratégica y la incorporación de la gestión de la Agenda Pactada a las decisiones ministeriales del Comité de Zonas Extremas, del cuál depende el Plan Arica, el otro caso de excepcionalidad, fracasan por problemas coyunturales asociados a las contiendas electorales y a la resistencia permanente, regional y central, a avalar experiencias que rompan el poder establecido en el Gobierno Regional y aceptar modelos distintos al estandarizado para todo el país en el caso de la SUBDERE.

Los Instructivos presidenciales de 1997, tenían como objetivo fundamental impulsar el proceso de fortalecimiento de los servicios públicos de la provincia de Valdivia, al tiempo que se fortalecía, por delegación del Intendente, la capacidad de Gerencia Estratégica local. Esto significaba, en la práctica, que muchas de las decisiones que tradicionalmente descansaban en las Seremías o Direcciones Regionales, con base en la capital regional, pudiesen ser asumidas por los respectivos servicios públicos de la provincia. Esta voluntad presidencial no era antojadiza, toda vez que la provincia de Valdivia, con su institucionalidad pública, tenía una larga tradición de autonomía centrada en un pasado que la había posicionado como Intendencia y, en consecuencia, con una cultura de toma de decisiones e infraestructura “ad hoc”.

La desconcentración a la que se ha aludido, planteada en este contexto, no significaba sino el reconocimiento a un pasado y estatus

¹⁰ Instructivos Presidenciales al Intendente de la X Región y al Gobernador de Valdivia. Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. N° 102970006151-102970006247 de 1997. Solicitud del Subsecretario Marcelo Schilling R. a Comité Interministerial de Zonas Fronterizas. Intendente Iván Navarro A. “Mirada a una Experiencia Exitosa....pero aun Pendiente” en “Agenda Pactada: Un Proceso Inconcluso”, Valdivia, 2004.

de autonomía en la toma de decisiones concernientes al territorio. En este caso además, avalado por un proyecto político consensuado y un escenario de desarrollo prospectivo recogido en la Agenda Pactada de Desarrollo Provincial que le daba dirección y contenido a las medidas administrativas contenidas en los instructivos presidenciales.

Para hacer operativa la implementación del Instructivo se planteó el diseño de una matriz que pudiera dar cuenta de las necesidades reales de cada servicio público provincial en términos de toma de decisiones, infraestructura y equipamiento, debidamente priorizados. Éstas fueron planteadas en consulta a la institucionalidad pública y, finalmente, compendiadas, como propuesta, por la autoridad provincial a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), responsable por implementar el proceso.

Ahora bien, la naturaleza de las propuestas exigían un pronunciamiento de los Ministerios para la aplicación del Instructivo. En este sentido, las respectivas carteras segmentaron dichas propuestas en aquellas de fácil implementación y las de mayor complejidad. Obviamente, las últimas apuntaban a una asignación de mayores recursos e, incluso, a modificaciones de carácter legal, lo cual significó, finalmente, una escasa aportación en la delegación de facultades. En definitiva, los instructivos fueron muy pobremente aplicados; El Intendente Regional no transfirió la cuota de poder necesaria; y la Gobernación provincial de Valdivia no materializó el poder entregado a través de validar plenamente la implementación de la Agenda Pactada.¹¹

Posteriormente, el año 2002 y a partir de las modestas propuestas de desconcentración aprobadas, se instó a todos los servicios públicos provinciales que solicitaran aún mayores atribuciones. Estas demandas quedaron materializadas en un documento elaborado por el Jefe de Gabinete de la Gobernación Provincial y no tuvieron un correlato de aportaciones efectivas a la desconcentración.

Después de la experiencia frustrada de los Instructivos Presidenciales de 1997, ya en el Gobierno de Ricardo Lagos, E. Se retoman los esfuerzos de descentralización y desconcentración pero ya no de carácter exclusivo para la Provincia de Valdivia en la X

¹¹ SUBDERE, “Compromisos de Desconcentración para la Provincias de Valdivia y de Arica y Parinacota” 1999-2000. y Esteban Marinovic y Luis Ibarboure, “ Agenda Pactada, Seis Años Después: un Balance Necesario”. 2004. Valdivia.

Región, sino como parte de un conjunto general para todas las provincias lo que le quita la medida la excepcionalidad que Valdivia requeriría en sustitución a su regionalización retenida.

Firmado por el Vicepresidente de la República, don José Miguel Insulza Salinas, el oficio 155, referido al Programa Especial e Instructivo Presidencial, asume, como una disposición mandatada por el Ejecutivo, hacer real y efectiva la descentralización y desconcentración desde los Gobiernos Regionales hacia los Gobiernos Provinciales, entregando a los Gobernadores una serie de potestades que habitualmente descansaban en la jefatura del Gobierno Regional.

Esta voluntad, debió materializarse en una propuesta que emanaba desde el Intendente respecto a qué se delegaba efectivamente a los Gobernadores. Dicho Programa Especial, que mandataba hacer efectivo el proceso de descentralización y desconcentración en materias importantes para el desarrollo de la Provincia de Valdivia, terminó entregando potestades a los Gobernadores en materias que “de hecho” ya se venían realizando, por ejemplo, apertura de playas, coordinación y supervisión de los servicios públicos, entre otras.

No obstante lo anterior, y en lo que se refiere a materias de inversión del FNDP, ha habido un avance sustantivo, toda vez que la autoridad regional debe considerar al menos el 50% de la propuesta priorizada por el Gobernador en materias de inversión regional. En este caso la debilidad observada dice relación con el modelo provincial de gestión territorial intercomunal y los mecanismos reales de encuentro público-privado y participación ciudadana que no operaron suficientemente.

En términos generales, la evaluación que se puede hacer del Programa Especial (oficio 155) como voluntad del ejecutivo en el proceso de descentralización y desconcentración para una mejor gestión gubernamental es que no ha sido aprovechado en su justa dimensión, a veces por un desconocimiento real de las autoridades provinciales en cuanto a exigir su cumplimiento, o porque los enclaves centralistas, en la región y el país, diluyen cualquier posibilidad de incrementar la toma de decisiones a nivel local-provincial.

Más allá de estas consideraciones y teniendo en cuenta el escenario que vive la provincia de Valdivia de cara al Proyecto de Ley que crea la Región de Los ríos, los Instructivos Presidenciales y Oficio

155, mantienen una vigencia sustancial y expectante de acuerdo a los intereses provinciales actuales.

La nueva Región de Los Ríos debe construirse reconociendo los importantes problemas que afectan la regionalización y descentralización actual, en especial reconociendo las limitaciones y restricciones que hoy aquejan la X Región, apuntando a resolver los problemas de diseño y funcionamiento de la institucionalidad vigente y buscando formas innovadoras para mejorar su gestión. Se tienen que identificar los “nudos críticos” que deben ser deshechos para innovar y avanzar. Este esfuerzo tendrá como resultado colateral, no menos importante, ayudar a resolver los problemas existentes en la actual Región de Los Lagos y experimentar juntos la construcción de formas más eficientes de ayudar al desarrollo de la propia región y del país en su conjunto. De esta manera, la Nueva Región y la residual, con buenas propuestas y experiencias, serán determinantes para ayudar a acelerar el proceso de modernización de todo el sistema territorial nacional.

- **EL SOPORTE INSTITUCIONAL Y SOCIAL A LA LUCHA POR LA REGIÓN: ACTORES E ITINERARIO HISTORICO¹²**

Desde el mismo momento en que se conoce la nueva división territorial se levanta la voz de los valdivianos reclamando por esta división que rebajaba el estatus de Valdivia, al quitarle su condición de Capital Regional. Lideran esta oposición la Asociación de medianos y pequeños industriales y artesanos de Valdivia, junto a la Cámara de comercio e industria. El día 24 de Septiembre de 1974 convocan a los gremios, oportunidad en que se reúnen 42 gremios.

El año 1977, nace el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Valdivia (CONDE) integrado por destacados empresarios valdivianos y presidido por Don Víctor Kunstmann que organiza y lidera la oposición a esta medida. Esta organización la conformaron 66 instituciones, organizaciones y empresas. Es la primera señal además, de relacionar la lucha por la regionalidad a escenarios de desarrollo económico y modelo productivo local.

Esta lucha de los habitantes de la provincia de Valdivia rinde sus primeros frutos en el instructivo presidencial del año 1977, que

¹² Ver: Esteban Marinovic, Iván Neira, Ramón Gonzalez, “Provincia de Valdivia Nueva Región: Una Lucha Permanente”, Asociación de Municipios, 2003. Miguel Ramirez C., “La Provincia de Valdivia una Nueva Región por la Razón o La Fuerza de la Movilización de sus Habitantes”, Valdivia, 2006.

reconoce el daño causado a la Provincia y le otorga un status especial, que le permite participar, proponer y decidir con mayor autonomía en el marco de las atribuciones y responsabilidades del Gobierno Regional. Sin embargo, este reconocimiento, a pesar de haberse materializado en un instructivo presidencial, no produce resultados concretos.

En 1981 nace el primer Comité Nueva Región integrado por representantes de Valdivia, Osorno y la Unión que lo preside Don Guillermo Lunecke Gatica y lo integran Carlos Rojas, Heriberto Weber y la Sra. Inés Philips.

En 1982, por decisión presidencial se anuncia la creación de la nueva Región de Valdivia y Osorno, incluyendo una nueva provincia en el área de influencia de la ciudad de La Unión. Esta trascendental decisión, que reconoce el error histórico cometido, fue detenida al reconocerse la necesidad de una reforma constitucional previa antes de asumirla, condicionada por la Constitución de 1980 que fija el número de regiones.

En 1983, respondiendo a la realidad y presión social valdiviana, se vuelve a anunciar un nuevo Instructivo Gubernamental respaldando una gestión más descentralizada de la provincia y compromisos de compensaciones para la materialización de proyectos de inversión estratégicos y de alta prioridad. (Puerto de Corral, el Paso Hua-Hum y el Hospital Regional).

En 1998 se crea la Corporación de Desarrollo de la provincia de Valdivia, CODEPROVAL, organismo de gran relevancia representativo del sector privado e intereses empresariales de la Provincia. En su directorio se integran la Central Unica de Trabajadores, la Universidad Austral y asesores de alto nivel y prestigio local. Este organismo, de carácter multigremial, de gran representatividad y legitimidad, se suma a la defensa de la Nueva Región como contraparte del Gobierno en el diseño de proyectos estratégicos de desarrollo provincial.

Al asumir las autoridades del primer Gobierno democrático de la Concertación, en el año 1990, se reorganiza el Comité Nueva Región en la Cámara de Comercio Detallista de la ciudad de Valdivia, presidida en ese tiempo por Miguel Ramírez Carvajal. En esta reunión se acuerda crear un nuevo Comité Provincia Nueva Región que perdura hasta el día de hoy cumpliendo un papel decisivo en la lucha por la Nueva Región. En ella es elegido presidente del Comité Don Raúl Basso y lo integran Enrique Larraín, Leopoldo Rosales Leal, Oscar Gayoso, Miguel Ramírez Carvajal, todos ellos en representación

del comercio; Heriberto Weber, en representación de los medianos y pequeños industriales y artesanos; Claudio Molina, en representación de los profesores; Luciano Vera en representación de las Iglesias Evangélicas; Luis Vazquez, en representación de las juntas de vecinos, posteriormente se incorporan Juan Deppe y Luis Santibáñez y asesores técnicos de la Universidad Austral. Este Comité se ramifica a todas las comunas de la provincia y tiene una gran y probada capacidad de convocatoria.

En el año 1995 nace el Comité femenino por la Nueva Región, el que trabaja en forma paralela en la consecución del mismo objetivo y en coordinación con el Comité Provincia Nueva Región, presidido por la reconocida dirigente Doña Silvia Oyarzún. Este Comité ha establecido relaciones permanentes con la Asociación de Valdivianos residentes en Santiago y Valparaíso y coordinado acciones de respaldo al trabajo parlamentario.

En el año 1991 se presenta un proyecto de ley para reformar los artículos 45 y 99 de la Constitución Política del Estado. Esta iniciativa es promovida sin éxito por el Senador Don Gabriel Valdés.

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el año 1996, con el apoyo del Comité y recursos de la Presidencia, se encarga el estudio “Conflictos Regionales y Políticas Públicas” el que es realizado por Sergio Boisier, Experto Internacional, Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, de la CEPAL. Eduardo Dockendorff, Director del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. Esteban Marinovic, Consultor Internacional de las Naciones Unidas. Este estudio, concluyó que la Provincia de Valdivia posee características que la definen como una “Región Real” pero que, adolece de algunas falencias, que deben ser subsanadas en forma previa a constituirse en una región formal.

Frente a esta realidad, se adopta la decisión gubernamental en el sentido de definir una estrategia de transición institucional en que jugará un papel fundamental la construcción de un “Proyecto Político de Desarrollo” avalado por los principales actores sociales, económicos e institucionales de la provincia. Así nace la denominada “Agenda Pactada de Desarrollo Provincial”, que sería luego respaldada por un instructivo presidencial que busca posibilitar su gestión e implementación. Esta solución, tenía como objetivo además, generar un entorno institucional más amigable y dar mayores condiciones de gobernabilidad a la región mientras se crean las nuevas situaciones que posibiliten las modificaciones constitucionales.

Don Ricardo Lagos Escobar, reconociendo la importancia de la malla social e institucional valdiviana, realiza en 2001 el cierre de su campaña política para la Presidencia en la ciudad de Valdivia, donde reconoce el derecho de la Provincia de Valdivia de constituirse en una Nueva Región y se compromete públicamente a apoyar su concreción.

El 21 de mayo del 2003 el Presidente Lagos en su mensaje presidencial al Congreso Nacional anunció el patrocinio del ejecutivo para realizar las reformas constitucionales que permitan la creación de nuevas regiones. Por esta vía, se posibilita la creación de la Región de Valdivia. La modificación de los artículos 45 y 99, que permiten la revisión de la regionalización, es promulgada por el Congreso con fecha 12 de Septiembre del 2005

El 28 de Mayo del año 2003 se crea la Asociación Provincial de Municipalidades de la Provincia de Valdivia, como organismo independiente de la organización regional existente y primera manifestación efectiva de iniciar una nueva institucionalidad asociada a la división regional. Esta organización, que integra 12 municipios, avalada además por convenios de cooperación y alianza estratégica con todas las organizaciones representativas del sector privado provincial y con la Universidad Austral de Chile, ha jugado un papel determinante en las etapas actuales de la lucha por la nueva región. Entre sus primeras acciones se registra una visita oficial de sus 12 alcaldes a los presidentes del Senado, a la Cámara de Diputados, al Poder Ejecutivo y a la Comisión de Gobierno Interior y Descentralización de la Cámara, entregando además el documento "Nueva Región: una lucha permanente" preparado por la propia Asociación.

Un momento histórico lo constituye la firma del proyecto de la Nueva Región de los Ríos por parte del Presidente Ricardo Lagos Escobar el día 19 de octubre del 2005 en la ciudad de Valdivia. Esta ceremonia se realizó ante la presencia del Comité Provincia de Valdivia Nueva Región, los doce alcaldes de la provincia, la Ministro de Obras públicas, la Subsecretaria de Desarrollo Regional, las autoridades regionales y provinciales y miles de personas que se concentraron a orillas del río Calle-Calle para celebrar este acontecimiento, en el que se hicieron presentes todas las instituciones valdivianas y representaciones de las doce comunas.

Posteriormente, en Enero de 2006, en las Comisiones de Gobierno Interior y en la de Hacienda de la Cámara de Diputados se

vota favorablemente el proyecto. Ahora se espera la presentación de indicaciones y la discusión en particular en la Cámara en pleno para que una vez aprobado, pase al Senado.

El día miércoles 1 de Marzo del 2006, el Consejo Regional de la X Región, en sesión extraordinaria, aprobó apoyar el proyecto de ley que crea la Región de los Ríos. Esta histórica reunión se efectuó en la ciudad de Valdivia y en ella, 14 consejeros votaron a favor, siete votaron en contra y hubo una abstención.

En Abril de 2006, la Presidenta Michelle Bachelet, al definir la agenda legislativa gubernamental confirma la prioridad y urgencia del Proyecto de Ley que crea la Región de Los Ríos y se inicia un momento decisivo para las aspiraciones valdivianas en el Congreso Nacional.

- **EL PERFIL DE LOS ACTORES ESTRATEGICOS**

Al analizar la malla de actores institucional, social, política y económica de la actual Provincia de Valdivia, futura Nueva Región, destacan por su carácter estratégico y rol jugado en el pasado y proyectado en el futuro inmediato: el Comité Provincia Nueva Región: la Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, CODEPROVAL; la Asociación de Municipios de la Provincia de Valdivia; y la Bancada Parlamentaria. Son actores que integran y convocan organizaciones funcionales y territoriales, de carácter transversal desde el punto de vista político, representativos de toda la realidad provincial y con liderazgo y responsabilidades específicas en la lucha por crear la Nueva Región.

EL COMITÉ PROVINCIA DE VALDIVIA NUEVA REGION

Cuando llegan al poder los gobiernos democráticos y se abren los cauces de participación y redefinición de los escenarios de desarrollo nacional y regional se reactivan las organizaciones representativas de la comunidad y afloran los nuevos liderazgos locales. La lucha por retomar la condición regional perdida en 1974 se liga ahora también a los postulados asociados al retorno a la democracia.

En el año 1990, se reorganiza el Comité Nueva Región en la Cámara de Comercio Detallista de la ciudad de Valdivia, presidida en ese tiempo por Miguel Ramírez Carvajal e integrada por Leopoldo

Rosales Leal, Enrique Larrain Ortiz, Adolfo Herrera, Edith Quiñones, Magali Pugin y otros. Se acuerda crear un nuevo Comité Nueva Región al alero de los cambios políticos y, en una reunión ampliada con invitación a distintos gremios y personas interesadas, de gran convocatoria, se constituye la renovada organización, heredera de las grandes luchas que se dieron en tiempos del Gobierno Militar. En ella es elegido presidente del Comité Don Raúl Basso y lo integran Enrique Larraín, Leopoldo Rosales Leal, Oscar Gayoso, Miguel Ramírez Carvajal, todos ellos en representación del comercio; Heriberto Weber, en representación de los medianos y pequeños industriales y artesanos; Claudio Molina, en representación de los profesores; Luciano Vera en representación de las Iglesias Evangélicas; Luis Vazquez, en representación de las juntas de vecinos, posteriormente se incorporan Juan Deppe y Nestor Santibañez. Adicionalmente, se agregan los académicos Juan Carlos Miranda y Robinson Ampuero como asesores técnicos. El Comité se replica en todas las comunas de la provincia y asume hasta el día de hoy un liderazgo reconocido ampliamente y la conducción de la mayoría de las acciones tendientes a ir generando las bases políticas y de convencimiento regional y nacional de la necesidad de crear la Nueva Región. Son los promotores permanentes de los objetivos regionalistas de los valdivianos y el aval local para todas las actividades que apunten en esa dirección.

Cuando el Presidente Ricardo Lagos firma en Valdivia el Proyecto de Ley que crea la Región de Los Ríos lo hace en presencia de este Comité y haciéndole un reconocimiento público por la histórica labor realizada.

En la medida que han surgido nuevos liderazgos provinciales, en especial de los alcaldes a través de la Asociación Provincial y en torno a los parlamentarios con roles más comprometidos y visibles, el Comité Nueva Región ha tenido que compartir e integrar sus acciones. El nuevo perfil de la lucha por la región, más político contingente y más técnico en sus contenidos le demanda actualizar, ampliar y fortalecer su representatividad y profundizar sus nexos con instituciones y personas de carácter más técnico.

En el momento actual del proceso de lucha por la Nueva Región, en que se reactivan las instancias de negociación y de movilización social respaldando el trabajo y compromiso parlamentario, este Comité se constituye en un actor indispensable.

LA CORPORACION DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE VALDIVIA

Creada en 1988, en la mejor tradición del compromiso de los empresarios valdivianos con su región, esta multigremial, ejemplo de integración del accionar del sector privado y de interlocución propositiva con el sector público, ha sido clave en sustentar las bases económicas de la Nueva Región y promover el desarrollo de los proyectos emblemáticos de la Provincia de Valdivia. Hoy día es además, el principal Agente Operador CORFO de instrumentos de fomento y apoyo empresarial para toda la Región de Los Lagos.

CODEPROVAL, cuyo Presidente es el Sr. Guillermo Schwarzenberg B. y Gerente el Sr. Luis Ibarboure S., tiene entre sus socios a : Asociación de Dueños de Camiones de Valdivia; Asociación de Hoteleros y Gastronómicos de Valdivia, HOTELGA; Asociación de Pequeños y Medianos Artesanos, APIA; Cámara de Comercio e Industrias de Valdivia; Corporación Chilena de la Madera, CORMA; SAVAL Valdivia Asociación Gremial; Universidad Austral de Chile. Además, las más importantes empresas industriales y comerciales de la Provincia de Valdivia. En su directorio, participan además, representantes de los trabajadores, el presidente del Comité Nueva Región y destacados asesores técnicos.

En 1997, la Corporación en conjunto con la Gobernación Provincial, fue la gestora de la Agenda Pactada de Desarrollo Provincial, un gran acuerdo público-privado reconocido nacionalmente por su importancia para promover el desarrollo local. Un hito en la historia de la Corporación y reconocida por el Gobierno y la dirigencia empresarial nacional.

CODEPROVAL tiene lazos muy sólidos y formales con la Asociación de Municipios de la Provincia; con la Universidad Austral de Chile; con el Gobierno y la Provincia del Neuquén en Argentina y con el mundo cultural y científico local.

Al alero de CODEPROVAL el sector privado empresarial ha renovado su actitud inversionista y compromiso con los escenarios de futuro construidos en el marco de la Agenda Pactada. En los últimos diez años se ha hecho un gran esfuerzo de inversión en sectores estratégicos. Además hubo un gran esfuerzo de modernización y desarrollo institucional orientado a promover y facilitar el crecimiento empresarial. El apoyo de la CORFO y la selección, vía licitación pública, como operador privado de recursos de fomento ha sido muy determinante en el nuevo rol que juega esta entidad.

Problemas coyunturales y de la contingencia política regional y nacional han debilitado en algunas ocasiones el compromiso institucional con la Nueva Región, pero en la medida que la lucha fortalece los intereses y objetivos regionalistas se renueva y fortalece su participación y protagonismo. Por su importancia, esta entidad es clave para lograr concretar la Nueva Región y para construir una moderna y novedosa institucionalidad y modelo de gestión regional.

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE VALDIVIA

Los doce alcaldes y los setenta y cuatro concejales de la Provincia de Valdivia que constituían el Capítulo Provincial de la Asociación Regional de la Región de Los Lagos, decidieron el 28 de Mayo de 2003 en la Comuna de Lago Ranco separarse de dicha Asociación y crear su propia y autónoma organización. De ésta manera, dar una potente señal del acuerdo y decisión de avanzar hacia la Nueva Región y de empezar a crear su propia base institucional.

Detrás de este gran acuerdo está el convencimiento de avanzar hacia gobiernos locales que se constituyan en pilares modernos de una Nueva Región, descentralizada, participativa, equitativa, equilibrada y sustentable. Una región que sea ejemplo de estructura institucional y modelo de gestión acorde con los desafíos que tiene el país de cara al siglo XXI.

Al momento de su constitución esta Asociación acuerda el siguiente voto político: “En el marco del Capítulo Provincial de Municipalidades, los alcaldes, reunidos en sesión especial, acordamos respaldar plenamente la reforma constitucional que posibilitará crear la nueva Región de Valdivia. Además, adoptar las medidas necesarias para impulsar en cada una de las comunas los apoyos necesarios que aseguren su pronta concreción. Declaramos nuestro compromiso y decisión para que al alero del espíritu y contenido de la Agenda Pactada de Desarrollo Provincial, se puedan ir haciendo realidad los grandes objetivos acordados y asumidos por todos los actores sociales, económicos, políticos e institucionales de la provincia. Asimismo, solicitamos a los parlamentarios de nuestra provincia liderar este desafío y conseguir el apoyo para aprobar las modificaciones constitucionales que nos permitirán lograr nuestros objetivos.” Valdivia, 28 de Mayo, 2003.

En el Directorio y con su estilo de gestión la Asociación garantiza absoluta transversalidad política y respeto a las diferencias asegurando la indispensable gobernabilidad y coherencia que exigen un difícil y complejo proceso de trabajo y negociación destinado a posibilitar la creación de la Nueva Región y promover el desarrollo local. El Directorio actual, integrado por Alejandro Koehler, PS, Presidente Alcalde de Panguipulli; Bernardo Berger, RN, Vicepresidente, Alcalde de Valdivia; Santiago Rosas, DC, Secretario General, Alcalde de Lago Ranco; y Gastón Fuentes, PPD, Tesorero, Alcalde de Paillaco; más dos Concejales representantes de los Distritos 53 y 54, han dado muestra de protagonismo compartido y promovido un indudable liderazgo en la lucha por la Nueva Región. Las autoridades nacionales, regionales y provinciales reconocen el destacado papel que juega esta organización y la consideran un interlocutor válido en los procesos de negociación y acuerdos en torno al desarrollo provincial y creación de La Región de Los Ríos.

La Asociación de Municipios de La Provincia de Valdivia ha organizado importantes encuentros con los poderes Ejecutivo y Legislativo, liderado el debate y propuestas sobre lo que debe ser la Nueva Región y realizado en cada Comuna, en los Concejos Municipales y ampliados comunales, encuentros de intercambio de opinión, entrega de información y desarrollo de propuestas.

La Asociación de municipios de la Provincia de Valdivia organiza, patrocina y participa en numerosos eventos, seminarios y publicaciones referidos al tema de la regionalización y descentralización.

Esta Organización ha sido determinante para vincular el tema Nueva Región a la Provincia en su conjunto y garantizar una propuesta legislativa inclusiva de todas las Comunas, así como el diseño y montaje de una institucionalidad y modelo de gestión que evite replicar situaciones de centralismo intra-regional que tanto daño han hecho a la región actual.

LA BANCADA PARLAMENTARIA PROVINCIAL

Los Senadores y Diputados que representan a la Provincia de Valdivia han jugado un papel decisivo en la lucha por la Nueva Región. El Senador Gabriel Valdés, investido con su enorme prestigio personal e historia política ha hecho suya durante diez y seis años la lucha por la Nueva Región. Ya en 1991, recién asumido en su cargo y junto al

Diputado Enrique Taladríz, presentaron al Congreso Nacional la iniciativa fallida para modificar la Constitución de 1980 y hacer posible la creación de la Nueva Región. Los diputados han representado consistentemente los intereses valdivianos en las comisiones de Gobierno Interior y de Hacienda donde se ha concentrado la discusión sustantiva del tema. Exequiel Silva, fue presidente de la Comisión de Gobierno Interior en momentos decisivos del debate parlamentario por la aprobación de las reformas constitucionales.

Hoy día, a nivel de Senadores, apoyando decididamente la división regional, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Andrés Allamand constituyen una representación muy destacada. El primero, ex Presidente de Chile y actual Presidente del Senado tiene un peso político y de representación determinante para la discusión parlamentaria y para liderar e integrar esfuerzos locales tras la fundamentación y validación de la Región de Los Ríos. El segundo, único Senador elegido unitariamente por la oposición, profesional destacado experto internacional en políticas públicas, es un aporte indudable al debate nacional en torno al proyecto de ley.

Los diputados actuales, Roberto Delmastro, Enrique Jaramillo, Gastón Von Mülembrock, Alfonso De Urresti, tienen un perfil profesional y experiencia política específica muy de acuerdo a los liderazgos que hoy se requieren en relación con la modernización del Estado y el desarrollo regional. Son profesionales con experiencia empresarial y de trabajo en instituciones públicas de desarrollo, con estudios y experiencias reconocidas en materia de regionalización y descentralización. El Diputado De Urresti, abogado, con estudios de post grado en descentralización en España, ex Jefe de Gabinete del Intendente de la X Región, es el actual Presidente de la Comisión de Gobierno Interior donde radica la mayor responsabilidad de la Cámara Baja en relación a la creación de la Región de Los Ríos. El Diputado Enrique Jaramillo ha sido reiteradamente Presidente de la Comisión de Hacienda.

Asociado a este destacado papel que juegan y deberán cumplir los parlamentarios valdivianos en el futuro inmediato, se suma el explícito compromiso que han tenido con la iniciativa regionalista los ex presidentes Frei, Lagos y Bachelet. Frei patrocinó los principales estudios que avalan la división regional y dictó Instructivos Presidenciales que reconocen la particularidad provincial. Lagos hizo suyo el Proyecto y lo colocó en el Congreso luego de posibilitar las reformas constitucionales correspondientes. Bachelet le ha reiterado la

urgencia necesaria y en Valdivia ha reconocido la prioridad nacional para crear la Región de Los Ríos.

II.- MARCO CONCEPTUAL EN MATERIA DE GOBIERNO REGIONAL, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

- **EL IMPERATIVO DE UNA “IMAGEN OBJETIVO”**

Es fundamental entender el concepto de Gobierno Regional al momento de buscar su fortalecimiento en una transferencia orientada hacia objetivos precisos, en el contexto de la descentralización y regionalización de la administración y gestión estratégica del Estado. Para ello se requiere de un marco de referencia normativo que actúe como objetivo al final de un proceso de largo aliento y poder identificar el momento en el avance hacia ese objetivo ya que así se determina la importancia de las nuevas decisiones así como su direccionalidad. La creación de la Región de Los Ríos es un paso en esa trayectoria de fortalecimiento del proceso de regionalización y descentralización.

Al mismo tiempo, a pesar de constituir la regionalización una normativa nacional, existe una experiencia concreta diferenciada por regiones con niveles de madurez y urgencia de problemas que muestran un escenario territorial diversificado con peculiaridades que son determinantes en el diseño de acciones específicas, tanto en lo referido a al nivel de avance en cada Región como en la contribución

de ellas al desarrollo y consolidación del modelo general. El reconocimiento de esta diversidad es vital en el éxito de diseñar y construir la nueva Región, dado el carácter y trascendencia nacional de la actual X Región.

En este marco y con estos criterios, se deben evaluar los cambios y proyecciones de la institucionalidad y modelo de gestión de la Región y la conveniencia, oportunidad y modalidad en que debe producirse el traspaso de competencias, funciones, atribuciones y recursos. Todo ello por supuesto, al amparo de normativas legales y administrativas que aseguren los derechos de instituciones y personas adscritos hoy a la región que traspasa y al territorio que se constituye en una nueva región.

Se requiere así mismo, establecer las bases para clarificar y fundamentar la oportunidad de la decisión, la estrategia nacional y regional de división y traspaso, la definición de los contenidos sustantivos de éste, y el diseño de mecanismos de resguardo que aseguren el adecuado cumplimiento de las funciones requeridas y la creación de los prerequisites que harán viable su correcta instalación y funcionamiento, tanto en lo técnico como administrativo.

Es indispensable también precisar paulatinamente el marco normativo y la macro visión territorial del país que se está modernizando e insertando en el mundo, como una necesidad imperiosa que se irá perfeccionando y profundizando al tiempo que se diseña y crea la Región de Los Ríos.

La carencia de un modelo oficial de referencia es un nudo crítico determinante al momento de avanzar en la implementación del proceso de regionalización y descentralización. “Hasta hoy, se ha enfatizado el tratamiento del tema sobre la base de un conjunto de medidas que muchas veces son percibidas por la ciudadanía como dispersas y desvinculadas de una visión integral, en un contexto, donde ya existen las condiciones y el imperativo de formular un planteamiento global, que defina el modelo institucional y configure las iniciativas necesarias para su concreción. En definitiva, se requiere una política de estado sobre descentralización”. Expresaba el entonces Subsecretario de Desarrollo Regional, Francisco Vidal, cuando presentó el libro de la SUBDERE “El Chile Descentralizado que Queremos” el 2001.¹³

¹³ SUBDERE. “El Chile Descentralizado que Queremos” 2001.

Los avances al alero de la SUBDERE son importantes y han creado conciencia sobre la situación y proyecciones de la regionalización al tiempo que ha creado espacios para la discusión informada, técnica y política, sobre aspectos fundamentales del proceso en general y referentes a los ejes básicos de la descentralización política, administrativa y fiscal. Pero no se han acordado ni oficializado y requieren de largos procesos legislativos para que sean incorporados plenamente en la normativa formal y transformados en políticas de Estado y modelos reales de institucionalidad y gestión regional.¹⁴

- **DEFINICIONES BASICAS**

En general, hay acuerdo oficial respecto a que el Estado chileno – más allá de una discusión sobre su tamaño – debe ser ágil y efectivo en materia de una mayor capacidad para desempeñar su autoridad en un marco democrático participativo, solucionar problemas, resolver conflictos y aumentar su efectividad operativa, o sea, lograr que las decisiones se cumplan oportuna y fielmente. Además, particularmente en el ámbito regional, debe ser capaz de honrar los compromisos asumidos con el sector privado y con el conjunto de la sociedad civil en el proceso de la materialización de sus estrategias de desarrollo que, cada vez mas se realizan con amplia participación ciudadana y acuerdos público-privados.

Un Estado moderno es, en los tiempos actuales, un Estado descentralizado, ya que en los cambiantes e inciertos escenarios internacionales de la globalización no se puede competir con estructuras jerárquicas en las que prevalece el cumplimiento de la norma por sobre la obtención de resultados. Un Estado moderno se caracteriza, además, porque en lugar de trabajar con esquemas cognitivos cerrados se está siempre abierto a la innovación, porque concentra sus esfuerzos en la planificación y en la regulación más que en la acción directa, porque utiliza intensamente las tecnologías de la información y de la comunicación en su gestión y porque le ofrece a la

¹⁴ SUBDERE. “A Diez Años de la Creación de Los Gobiernos Regionales” Puerto Montt, 2003. En este importante libro se recogen los má significativos problemas que afectan el proceso de regionalización y descentralización.

ciudadanía espacios de decisión en la resolución de los problemas que la afectan y en el diseño de los escenarios de desarrollo de futuro.

En esta perspectiva, la regionalización del país y su descentralización y desconcentración, constituyen una de las reformas más trascendentales del aparato del Estado chileno en el presente siglo. La lectura de la Constitución Política del Estado en lo referente a las modificaciones en materia de gobiernos regionales y administración comunal, introducidas mediante la Ley 19.097 publicada el 12 de noviembre de 1991, avala la afirmación anterior.

El artículo N° 3 de esta Carta Magna señala que: "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley".

La primera oración de este artículo constitucional establece que el Estado de Chile es unitario, lo que significa que mantiene un solo centro de impulsión política fundamental. La Reforma Constitucional de noviembre de 1991 refuerza la idea de Estado Unitario fundamentada en la tradición jurídica y en el sentimiento nacional. La mención de las regiones en este artículo – elemento constitutivo del Capítulo I referente a “Bases de la Institucionalidad” – establece que estas jurisdicciones territoriales, y no otras, constituyen la forma en que el territorio del Estado se configura en su división político-administrativa.

La noción de Estado unitario se contrapesa con el empleo de la forma verbal será en la segunda oración de este artículo, que contiene inequívocamente un mandato para que la legislación y la gestión de su administración se orienten en un sentido regionalizador.

Estos mandatos constitucionales son retomados en el capítulo XIII sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Es así como el artículo N° 99 de esta Carta señala que “Para el gobierno y administración del Estado, el territorio de la república se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas...”

La función de Gobierno está referida a la autoridad, cuyo contenido fundamental es la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República. Es precisamente lo que dice el Art. 24 de la Constitución: "El gobierno y la administración del Estado le corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de

la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes". Esta autoridad la ejerce con la colaboración de los Ministros de Estado, en el ámbito sectorial, y de los Intendentes y Gobernadores en el ámbito regional y provincial, respectivamente.

Por su parte, la Administración, se la concibe como el conjunto de las actividades que a través de los órganos competentes tienen por finalidad cumplir disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y comunales, de manera continua y permanente. En un sentido de administración superior aquí se incluyen las funciones propias de la promoción y gestión del desarrollo en lo económico, social y territorial.

La administración, según la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Intendentes y Gobernadores son autoridades de gobierno y administración. Los alcaldes, en tanto, son autoridades únicamente administrativas. La comuna es una unidad territorial de administración, no de gobierno.

En los términos expuestos y para los fines de enmarcar el diseño institucional de la nueva Región de Los Ríos, destaca la importancia de precisar las definiciones asociadas a la administración que son las referidas principalmente a las tareas que orientan y viabilizan el desarrollo regional. Al respecto, existen tres formas básicas de administración:

La administración central o centralizada, que está compuesta por un conjunto de servicios que comparten ciertas características comunes: ejercen su acción o competencia sobre todo el territorio nacional, se financian con recursos fiscales que figuran en el Presupuesto de la Nación, no tienen personalidad jurídica propia distinta de la del Fisco y sus funcionarios se encuentran subordinados jerárquicamente al Presidente de la República. Ejemplo típico de este tipo de administración son los Ministerios.

La administración descentralizada es aquel régimen en el cual se entrega la gestión de ciertos intereses locales o regionales a órganos independientes del poder central, dotados de autonomía, con

personalidad jurídica de derecho público y con patrimonio propio. Lo dicho corresponde a la descentralización administrativa territorial, ejemplo clásico de la cual son los Gobiernos Regionales y las Municipalidades. Existe también descentralización administrativa funcional, compuesta por el conjunto de órganos autónomos creados para cumplir funciones especializadas, como las empresas del Estado y algunos servicios públicos especializados.

La administración desconcentrada que es una variante del régimen centralizado, en virtud de la cual el poder central transfiere a funcionarios regionales del Estado determinadas competencias o atribuciones, pero sin que estos funcionarios o servicios adquieran autonomía, personalidad jurídica o patrimonio propio. Un caso claro de desconcentración en Chile son las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), a cargo de un funcionario que representa al Ministerio en la respectiva región y que es designado oyéndose al Intendente.

- **EL PAR DESCENTRALIZACION-DESCONCENTRACION**

La lógica de la desconcentración supone objetivos globales en las políticas públicas impulsadas por el gobierno nacional operando desde la cúspide hacia la base. La descentralización actúa en sentido contrario, desde la base hacia la cúspide, especificando los objetivos de las políticas públicas y canalizando las demandas globales. La modernización de la gestión, en este contexto, no se agota en simples procedimientos sino que también, y fundamentalmente, en la asociatividad institucional para enfrentar desafíos y desarrollar tareas y en el involucramiento de los usuarios en los procesos de toma de decisiones y de fiscalización. Un proceso de descentralización sin un proceso profundo de desconcentración no puede atender adecuadamente las demandas de la ciudadanía. A la inversa un solo proceso de desconcentración sin descentralización se agota en la modernización de la gestión sin involucrar a otros actores institucionales y a los ciudadanos careciendo, por lo tanto de control social e involucramiento de la población.

De lo anteriormente planteado se colige naturalmente que la descentralización y la desconcentración son dos componentes inseparables de un único proceso que afecta tanto a las bases de la institucionalidad del Estado como a su gobierno y administración interior. Conllevan además grados crecientes de modernización de la

administración del Estado que busca, por un lado, acercar el aparato de la administración a los usuarios para captar mejor sus inquietudes y compromiso y que, por otro, privilegia más los fines y productos privilegiando la asociatividad institucional por sobre el trabajo individual.

En estos conceptos adquiere vital importancia el nivel regional por ser la única instancia válida para el encuentro interactivo y propositivo entre las normativas y ordenamientos nacionales con los intereses locales provenientes de la descentralización y sus correspondientes procesos participativos. Por lo tanto todo aquello que ocurra con la regionalización y descentralización es de vital importancia para la modernización del Estado.

Considerando las características históricas y culturales del país, el diseño futurista del Estado se asocia a su carácter unitario y descentralizado más que a las de un Estado federal, regionalizado. En este esquema, la desconcentración es un proceso clave en la cristalización de la descentralización, al crear las capacidades para fortalecer la institucionalidad en regiones y generar la capacidad de hacer Gobierno regional. Bajo este concepto, la creación de servicios regionales correspondería a un estadio superior de la descentralización.

La desconcentración refuerza los lazos de responsabilidad compartida entre autoridades del mismo sector y entre sectores cuando ellas están motivadas por objetivos comunes de desarrollo regional y perciben la complementariedad entre políticas y programas institucionales. Además, armoniza la relación entre actores públicos descentralizados y desconcentrados posibilitando un trabajo en conjunto, interactivo y propositivo, con el sector privado y representantes de la sociedad civil.

Esta vinculación de los órganos desconcentrados con los Gobiernos Regionales fortalece el orden institucional territorial del país, puesto que el Gobierno Regional deberá dar cuenta de aquellas materias en las que el Municipio no puede intervenir, y de aquellas en que es conveniente o más eficiente que el Gobierno Central no se involucre. Existe como condición indispensable que el ejecutivo regional tenga la capacidad real, técnica y política de coordinar los entes desconcentrados y ejercer el mando sobre aquellos descentralizados. De que tenga capacidad efectiva de gestión estratégica en el marco de una modernización institucional que representa un enorme salto cualitativo respecto al pasado y a la

posibilidad de crear los prerequisites institucionales pertinentes en la Región para que cumpla su nuevo papel.

Al analizar las competencias, funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales con miras a instalar la institucionalidad y el modelo de gestión de una nueva Región se hacen evidentes los conflictos existentes por indefinición o falta de precisiones respecto a las características de un Estado Unitario Descentralizado y de los problemas aún no resueltos en la implementación de la regionalización y descentralización.

En su contenido sustantivo, los Gobiernos Regionales tienen funciones generales, de ordenamiento del territorio, fomento productivo y de desarrollo social y cultural, y otras, de diversa especie, que hacen de su gestión una tarea especialmente compleja, y que sólo tendrá posibilidades de éxito si concretan la capacidad de Gobierno, Administración y Gestión indispensables.

Entre las funciones generales de los Gobiernos Regionales se destacan las acciones vinculadas con la planificación del desarrollo regional, las acciones resolutorias vinculadas con asignación de los recursos de inversión descentralizados, las acciones de prevención de catástrofes y las acciones de asesoramiento a las municipalidades cuando éstas así lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo. Además de éstas, los Gobiernos Regionales en coordinación con otros servicios públicos deben ejecutar acciones de cooperación internacional en la región dentro de los marcos legales pertinentes, mantener una relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos y ejercer las competencias que le sean traspasadas en conformidad a ésta ley.

Estas últimas competencias dicen relación al artículo 67 de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), el que a su vez hace referencia a lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República que mandata que los gobiernos regionales podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, para lo cual deberán presentar a los ministerios y servicios públicos involucrados, los estudios y antecedentes que demuestren su capacidad para asumir dichas responsabilidades y asimilar las personas que conforman la dotación de personal de dichos servicios.

A su vez, las funciones de fomento productivo se relacionan con lo establecido en el artículo N° 18 de la LOCGAR, que señala que deben contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral y desarrollar y aplicar las políticas así definidas en el ámbito regional, establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos correspondientes, promover activamente la investigación científica y tecnológica, preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región y fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, de acuerdo a las políticas nacionales al efecto.

En materia de ordenamiento territorial, al Gobierno Regional le corresponderán las siguientes funciones según lo previsto en el artículo 17 de la Ley de Gobierno y Administración Regional: establecer, con las organizaciones territoriales correspondientes, políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, participar, en la coordinación de programas y proyectos de dotación de infraestructura y equipamiento en la región, con autoridades nacionales y comunales competentes, fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia, fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos. Asimismo deberá coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades, fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social y proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de traslados transitorios a otras localidades de la región.

Por último al gobierno regional le corresponde en sus funciones de desarrollo social y cultural establecer prioridades regionales para la

erradicar la pobreza existente, en armonía con las políticas impulsadas en el ámbito nacional sobre la materia, participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia técnica, determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable y distribuir entre las municipalidades de la respectiva región, los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley.

El campo así establecido, hace del Gobierno Regional una entidad con un amplio y específico campo de competencias que lo diferencia tanto del Municipio - ente dedicado fundamentalmente a la provisión de servicios básicos y a la administración del desarrollo en la escala local - como del Gobierno Central, el que en una visión moderna y eficaz tiende gradualmente a concentrarse en el establecimiento de políticas generales y sectoriales y a diseñar acciones estratégicas de desarrollo, que incluyen la visión y ordenamiento futurista del territorio nacional a partir de una estrategia general de desarrollo territorial.

En el gobierno regional, la desconcentración que opera fundamentalmente a través del Gabinete Regional, con los Gobernadores y los Secretarios Regionales Ministeriales, debe efectuar un aporte decisivo para lograr niveles de eficacia en el marco de un enfoque administrativo moderno. Lo anterior implica superar la compartimentación institucional fuertemente arraigada en la cultura administrativa del país y avanzar en la constitución de equipos interministeriales para enfrentar problemas concretos que se expresan en todas las provincias y regiones del país. Significa, trabajar una idea de "pertenencia" regional y provincial superior a la lógica sectorial de los entes gubernamentales centrales que operan a lo largo del territorio nacional. Significa una capacidad real y potente del Gobierno Regional para conducir estos procesos con solvencia política técnica.

No debe olvidarse, sin embargo, que la descentralización y la desconcentración se inscriben también como un desafío cultural. En esencia, este desafío cultural plantea un nuevo pacto entre el Estado

y la ciudadanía, entre el nivel central y las regiones y comunas, entre los organismos públicos y privados, las universidades, fundaciones y organismos no gubernamentales, entre las autoridades políticas y las organizaciones sociales.

La función reguladora del Estado es más amplia y compleja que nunca y la provisión de los servicios básicos contempla diversos esquemas de externalización. La promoción del desarrollo, en este contexto, debe permitir la colaboración pública y privada, fortalecer la gestión orientada a resultados, contemplar poderosos instrumentos de coordinación institucional y readecuar los esquemas institucionales y sus procedimientos administrativos, sin olvidar que las instituciones son, primero que nada, equipos humanos con lógicas y culturas arraigadas en el devenir institucional.

Adicionalmente, las regiones modernas requieren de Gobiernos Regionales innovadores capaces de conducir y animar el desarrollo territorial, facilitadores, coordinadores, integradores, reguladores del accionar de actores estratégicos de carácter político, económico, social e institucional. Gerencias públicas que potencien el accionar de la malla social hacia el logro de un proyecto político consensuado, columna vertebral de una Región con identidad y visión unitaria de futuro.

III.- NUDOS CRITICOS DEL PROCESO DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACIÓN.

Una vez caracterizado el proceso de regionalización y descentralización y hecho el balance de la situación existente desde la perspectiva nacional y de la Región de Los Lagos, así como acordado los elementos centrales que enmarcarán el diseño del contenido institucional y del modelo de gestión, se pueden destacar los problemas fundamentales que habrá que resolver en el complejo proceso de crear la Nueva Región. De la misma manera, acotar los

principales “nudos críticos” que condicionan el éxito de su diseño y de la estrategia de montaje e instalación considerando restricciones y desafíos acordes con el nivel de problemas anunciados y el momento crítico que vive la regionalización y descentralización.

A partir de la revisión exhaustiva del copioso material oficial disponible sobre la materia, nacional y local, y en encuentros, talleres y debates técnicos con las principales organizaciones y personas vinculadas al tema de la Nueva Región, se lograron establecer los principales obstáculos a considerar y superar.¹⁵

- **NUDOS CRITICOS DE CARÁCTER GENERAL**

- Regionalización y descentralización son en Chile parte de un proceso de “arriba hacia abajo”. No nace como expresión de una demanda territorial endógena, sino como resultado de decisiones centralistas. Las regiones deben ser construidas para que sean expresión “real”.
- Se requiere de una demanda social efectiva que dé base a la creación de una Región que sea expresión efectiva de la sociedad civil en un territorio y sustente la transferencia de poder desde el centro a la Región. Donde ella exista debe ser reconocida como un activo importante en el mundo de hoy.
- La LOCGAR se impulsa y articula a partir de propuestas de la oposición política cuando se retorna a la democracia, favoreciendo y posibilitando la creación de centros territoriales de poder capaces de interlocutar y negociar con el poder central. El control político de los Organismos descentralizados se vuelve tema central.
- Una cultura centralista y estatista que permea todo el diseño institucional y el modelo de gestión regional, determinando estructuras y rutinas de planificación, administración y gestión muy dependientes del Gobierno Nacional. Esta realidad determina en la Región la existencia de una burocracia regional y particularmente provincial altamente dependiente y pasiva.

¹⁵ Son importantes para este balance, los resultados aportados en dos talleres especializados que se realizaron con las autoridades regionales y provinciales y con el equipo técnico directivo del Gobierno Regional de la X Región. Igualmente, la revisión de los numerosos estudios y documentos disponibles en la SUBDERE que desde distintas ópticas destacan los numerosos problemas de la regionalización y descentralización.

- La falta de un referente oficial que sea modelo del sistema regional a que se aspira, que oriente el proceso de regionalización y descentralización y haga posible establecer itinerarios y tiempos de instalación. Condición básica para hacer posible una conducción articulada tanto desde el nivel nacional como en la Región.
- Carencia de una Gerencia Pública Estratégica que oriente y conduzca de manera armónica los factores claves del proceso de regionalización y descentralización, en el plano político, técnico-administrativo y fiscal, posibilitando el desarrollo equilibrado y articulado del sistema regional. La falta de conducción integrada genera resultados negativos que afectan la viabilidad del proceso regional y alienta su paralización.
- El alto costo de los errores e ineficiencias del sistema regional actual que anima y alienta la vuelta al centralismo y genera resistencias a crear nuevas regiones profundizar la descentralización. Se requiere gran responsabilidad política en regiones y demostrar permanentemente las bondades del accionar descentralizado.
- El gran crecimiento de las demandas regionales por poder y recursos dado el crecimiento de las expectativas asociadas a los mecanismos de participación y consulta sin los respaldos técnicos y financieros correspondientes. Desborde de la capacidad de respuesta de los instrumentos y mecanismos descentralizados disponibles en el sistema.
- Resistencia política y económica a reconocer el valor del aprendizaje social y asumir los costos de ese aprendizaje y los de transición si se quiere avanzar en la regionalización y descentralización. Se debe asumir con criterio de inversión la tarea de crear precondiciones básicas para el desarrollo regional, entre las cuales la formación de recursos humanos y la calificación de la Gerencia Pública es fundamental.
- Carencia de una batería de recursos humanos de acuerdo al perfil de calificación acorde con las exigencias de estructuras institucionales y modelos de gestión regional complejos y altamente competitivos. Falta de comunicación e interrelación entre estrategias y escenarios de desarrollo de la Región y los sistemas de educación e investigación superior en el territorio.
- Necesidad de entender la regionalización y la descentralización como un proceso complejo de alta exigencia teórico-práctica y

carácter integrado. Es tarea y demanda de la malla social, económica, política e institucional de un territorio, por tanto de responsabilidad compartida público-privada.

- La falta de “empoderamiento” de la malla social regional de la institucionalidad regional con miras a constituirse en actor sujeto del desarrollo, responsable de su destino y trayectoria hacia el futuro. Falta de mecanismos de participación de los actores estratégicos en las instancias claves de la institucionalidad y modelos de gestión regional.
- Ausencia de un “proyecto político regional” y de un modelo de gestión integrado que se sostenga de una institucionalidad descentralizada y desconcentrada con las adecuadas competencias, funciones, atribuciones y recursos. La estructura institucional y el modelo de gestión deben ser instrumentales respecto del contenido y modalidad del desarrollo acordado entre los actores estratégicos de la Región.

Estos nudos críticos de carácter general son de gran magnitud y condicionan por su peso la viabilidad de todo el proceso regional. Para su enfrentamiento y superación requieren de cambios muy profundos en el Sistema de Planificación, Gestión y Administración del Proceso de Desarrollo Regional y Descentralización.¹⁶ Entre las medidas indispensables que deben adoptarse a corto plazo para posibilitar el cambio de estadio y la encrucijada que enfrenta el país cabe destacar:

- El diseño participativo y un gran acuerdo nacional sobre el “modelo” de Estado Unitario, Regional y Descentralizado que el país requiere de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo Nacional y los desafíos planteados por la inserción de Chile en el mundo global, abierto y competitivo. Urgencia por explicitar una “Imagen Objetivo” que permita sincerar visiones de futuro y elaborar la matriz política e institucional de la regionalización y descentralización y facilitar la actuación de todos los actores institucionales, públicos y privados. El debate parlamentario sobre la Ley de Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y la Descentralización es un buen escenario al respecto y debiera tener una alta prioridad nacional.

¹⁶ Numerosos trabajos liderados por la SUBDERE y MIDEPLAN con participación de prestigiosas instituciones académicas y aportes de destacados especialistas han reconocido la magnitud de los problemas y sugerido las medidas para enfrentarlos. No obstante, del punto de vista oficial, se reconoce la carencia de un gran acuerdo nacional sobre ellas y un itinerario explícito para lograrlo y aplicarlas.

- Integrar la Gerencia Estratégica de la conducción del Proceso de Regionalización y Descentralización, coordinando y compatibilizando sus aspectos políticos, técnico-institucionales: y de carácter fiscal, hoy día dispersos en distintos ministerios. A nivel regional esta necesidad se acrecienta y la discusión del proyecto de ley que crea la Región de Los Ríos es una oportunidad para enfrentar este desafío.
- Focalizar acciones que ajusten en el corto plazo a partir de decisiones políticas y delegación de poder desde el Gobierno Central al Gobierno regional, vía Ejecutivo Regional y Gobernaciones, según modelo de instructivos presidenciales, aspectos claves del proceso: Corregir ambigüedades del diseño institucional que confunden las funciones de Gobierno y Administración; Solucionar los problemas de representatividad de las autoridades regionales, particularmente del Intendente y Consejeros Regionales; Fortalecer y estimular la desconcentración del Estado entregando mayores facultades a Secretarios Regionales y Jefes de Servicios debidamente integrados y coordinados; estimular la participación creciente del sector privado y de los municipios como actores fundamentales del proceso regional.¹⁷

- **NUDOS CRITICOS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA**

- Rígido concepto de Estado Unitario que solo descentraliza la administración y no el poder. El Gobierno se define sólo como “interior” y no en el sentido de ejercer el poder de acuerdo a decisiones públicas descentralizadas y capacidad de pactar y honrar compromisos con actores estratégicos de carácter regional y local.
- Enfoque y conducción centralista del proceso de regionalización y descentralización, homogenizando la administración regional y uniformizando los modelos de gestión y los ritmos de desarrollo de la descentralización. No se asume la diversidad territorial y que hoy se considera como un activo.
- Un escenario nacional de carácter político administrativo regional que no considera la diversidad territorial, cerrando posibilidades a situaciones intermedias que permitan reconocer y aceptar la

¹⁷ Claudia Serrano, “Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos Críticos”, Gestión Regional: Nudos Críticos”, CIEPLAN, 2001.

diferenciación en los niveles de desarrollo de la regiones. Falta de adecuación de políticas e instrumentos a los ritmos diferenciados en materias de avance de la regionalización y descentralización.

- Excesivo poder del Intendente Regional que ejerce funciones que pueden ser incompatibles y conflictivas: Ejecutivo Regional; Presidente del CORE; Representante del Presidente de la Republica. Confusión y conflictos de competencias, funciones y atribuciones.
- CORE debilitado que debiera ser contrapeso del Ejecutivo Regional, por problemas de representatividad, de atribuciones, nivel político-técnico de sus miembros, articulación con la estructura institucional regional y débil soporte de recursos. Falta alianza estratégica con el mundo municipal y la Asociación Provincial de Municipios.
- El nivel de conflictos entre los parlamentarios y los Consejeros Regionales por espacios políticos y competencias traslapadas y poco definidas. Falta alianza estratégica y trabajo conjunto para acentuar representación popular en el sistema y modelo de gestión.
- Bajo protagonismo político y administrativo en el Gobierno Regional de los Municipios los que por su origen democrático y de representación popular deben dar base y legitimidad política a la descentralización y al modelo de gestión regional. Falta de asociatividad municipal y liderazgo político-técnico.
- Débil compromiso y participación de la comunidad organizada en la designación de las autoridades regionales y posterior “empoderamiento” y control social respecto de las estrategias y planes de desarrollo y de la gestión pública.
- Precarios mecanismos e instrumentos que hacen posible una participación efectiva de la población en las instancias de planificación, administración y gestión del gobierno regional, provincial y local, en todos sus niveles. Fracaso y o bajo desarrollo de las instancias formales de participación ciudadana contempladas en la legislación regional.
- Altos costos políticos, desgaste de imagen y pérdida de credibilidad de las autoridades electas democráticamente, parlamentarios, alcaldes y concejales, por problemas de inserción, integración y coordinación en la estructura institucional y mecanismos de gestión regional.

• NUDOS CRITICOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Una estructura institucional regional desequilibrada, con traslapes de competencias, funciones y atribuciones que afectan a los distintos niveles territoriales y funcionales del Estado. Practicas centralistas, paternalistas y clientelistas que condicionan y distorsionan los modelos de gestión regional y entran el desarrollo del proceso de descentralización.
- Alto grado de indefinición sobre el concepto y carácter de la descentralización y falta de claridad respecto a conceptos básicos relacionados con el Estado Unitario Regional vs. Estado Unitario Descentralizado, así como en relación a las funciones de Gobierno y Administración en los distintos niveles territoriales.
- Gran desconocimiento de las diferencias regionales respecto a las condiciones y capacidades de cada Región para absorber nuevas funciones y atribuciones y ajustar su traspaso a la realidad de recursos humanos y existencia de precondiciones que aseguren eficiencia y eficacia.
- Falta de experiencias de carácter piloto que aseguren el necesario respaldo para decisiones globales que afecten todo el territorio y a todo el espectro de competencias, funciones y atribuciones inherentes a la regionalización y descentralización. La creación de la Región de Los Ríos es una gran oportunidad.
- Bajo desarrollo de un sistema integrado de planificación, administración y gestión regional que posibilite el ejercicio de una Gerencia Pública estratégica, que reconozca actores sociales, económicos, políticos e institucionales diversos y vinculaciones con diferentes sectores de actividad y territorios.
- Bajo nivel de desarrollo de las instancias institucionales de síntesis y territoriales frente a las estructuras y modelos de gestión sectorial y centralistas. Carencia de un modelo de gestión territorial integrado que fortalezca el liderazgo y conducción desde el GORE, las Provincias y las Municipalidades.
- Estado crítico del sistema municipal, con necesidad urgente de reforzar el peso y capacidad de los gobiernos locales. Alto grado de desarticulación de los municipios de la estructura territorial de los Gobiernos Regionales, dificultando la visión territorial, el

acercamiento de con la gente y dar base social y política a la estructura institucional y modelo de gestión regional.

- Debilidad de los sistemas de información regional asociados a la planificación, administración y gestión regional, dificultando el soporte técnico al proceso e imposibilitando una relación transparente, informada y participativa entre el Gobierno territorial y la comunidad.
- Excesivo peso de las situaciones de coyuntura y de las prácticas reactivas en el enfrentamiento de los problemas regionales, frente a la urgencia de una conducción y orientación estratégica con perspectivas de mediano y largo plazo, en función de un Proyecto Político consensuado.

• **NUDOS CRITICOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL**

- Poca flexibilidad política y técnica para el traspaso de recursos para decisión regional y local, con pocos espacios para una mayor autonomía financiera regional y solo por el lado del gasto. Resistencia a generar recursos nuevos y frescos que den mayor soporte a la regionalización y descentralización.
- Una inversión pública que es cada vez menos determinante por lo que su aumento en cuanto participación regional siendo importante ya no es decisiva. Necesidad de abrir urgentemente espacios para atraer la inversión privada local, nacional e internacional.
- El FNDR, como instrumento fundamental del soporte financiero a la regionalización y descentralización, debilita sus objetivos originales al ser privilegiado como un instrumento de compensación social que apunta mas a proyectos sociales que a posibilitar inversiones de fomento y desarrollo.
- Excesivo condicionamiento de la inversión de decisión regional, IDR, que siendo ya de bajo peso específico se ve además disminuida por una ISAR que se asigna con practicas centralistas. Además, que captan y hacen rígido el uso de los recursos propiamente regionales por la vía de los Convenios de Programación, de carácter plurianual y determinante peso técnico centralizado.
- Una baja capacidad de inversión municipal-comunal y un marco legal restrictivo para facilitar esfuerzos asociativos de carácter

intercomunal y municipal-regional orientado al desarrollo de proyectos estratégicos de interés regional.

- Ausencia de un presupuesto nacional regionalizado que oriente, enmarque y facilite las decisiones de la Región y los acuerdos descentralizados de alianza público-privada. Poco desarrollo de alianzas estratégicas público-privadas que permitan asociar recursos de inversión y captar apoyos externos.
- Débil capacidad regional para integrar y focalizar instrumentos de fomento y recursos sectoriales y hacer efectiva la formulación, aprobación y ejecución de un presupuesto regional asociado a la Estrategia de Desarrollo Regional y planes integrados de desarrollo territorial.
- Baja participación de entes territoriales, gobiernos locales y actores de la malla social y económica en decisiones de inversión y priorización de proyectos a nivel regional, provincial y local.
- Un sistema técnico local y provincial con baja capacidad de formulación y ejecución de proyectos que genera una brecha negativa entre intereses locales, prioridades de proyectos y proceso real de inversiones.
- Conflicto de intereses y problemas de empalme entre tiempos políticos y los técnicos a que se somete el sistema nacional de inversiones. Problemas de ajuste cuando cambian autoridades y modalidades de discusión y aprobación de proyectos.
- Carencia de un plan sistemático de capacitación técnica de recursos humanos de entidades descentralizadas y locales en materia de proyectos y funcionamiento del sistema nacional de inversiones. Ausencia de un mecanismo de apoyo operativo para el desarrollo técnico de proyectos de alta prioridad regional, provincial y local.
- Falta de coordinación político-técnica para el buen funcionamiento del sistema de inversiones y evitar distorsiones por intereses y presiones populistas y localistas en un extremo, o por otro, por procedimientos tecnocráticos que no reconocen la participación ciudadana.

IV.- PRECONDICIONES PARA EL DISEÑO E INSTALACION DE LA NUEVA REGION DE LOS RIOS.

- **CRITERIOS ESTRATEGICOS**

El éxito en el diseño e instalación de la Nueva Región, a la luz de la complejidad del proceso de regionalización y descentralización, tiene una directa vinculación con la capacidad de apoyar este proceso desde el nivel central y de la posibilidad de que la propia realidad territorial pueda conducirlos y hacerlas suyas como tareas y desafíos y como beneficios que sean directamente percibidos por la población de la Nueva Región. En este sentido, es fundamental combinar los criterios de importancia estratégica de la Región de Los Ríos para el éxito de la política nacional de descentralización y regionalización con la decisión nacional de crear las condiciones de viabilidad política y administrativa para llevar a cabo las transformaciones requeridas en la nueva región.

La magnitud y complejidad de “nudos críticos” que obstaculizan la creación e instalación de la Nueva Región hacen necesario una estrategia de diseño, montaje y marcha blanca que se sostenga con un sólido andamiaje técnico y político, y reconozca las restricciones y los costos iniciales de instalación y funcionamiento que están envueltos.

Por ello, el proceso de modernización de la gestión estatal, desde una perspectiva regional, debe ser gradual y persistente, estructurada a partir de la identificación de prioridades, urgencias y oportunidades, así como basadas en sólidos consensos. La creación de la Región de Los Ríos debe ser parte explícita de este proceso y con el consenso necesario. Está comprobado en el nivel de distintas experiencias internacionales, que las grandes reformas globales que han fracasado lo han sido, casi invariablemente, porque existe una capacidad limitada de absorción de cambios en todo momento histórico. Exceder dichos límites genera situaciones conflictivas sobre áreas de cambio que no son viables. Por eso es también de gran importancia reconocer que la Nueva Región de Los Ríos tiene diferentes grados de posibilidades, legislativas, técnicas y de recursos, para enfrentar los cambios que se proyectan y es obligación de una política nacional flexible reconocer esas posibilidades y por ende los distintos ritmos potenciales de desarrollo institucional.

También, como ya ha sido planteado, este proceso de reforma debe tener una visión y orientación institucional de largo plazo, aún cuando el proceso deba ser gradual e implementado por etapas. Esto

permite imprimirle una coherencia global y tener un punto de referencia para introducir cambios en el enfoque, de acuerdo a la evaluación de resultados de la experiencia práctica modernizadora y a la creación de condiciones de viabilidad para saltar a escenarios más complejos.

A la luz de los “nudos críticos” que debe resolver la institucionalidad regional y los modelos de gestión regional, no es necesario, ni deseable, que el enfoque sea un modelo rígido, idealizado, altamente articulado, que introduzca inflexibilidades al proceso modernizador y haga inviable la adopción de las inevitables medidas legislativas. Sin embargo, sí es necesario y condición de éxito, que otorgue la direccionalidad sustantiva y los marcos metodológicos que permitan el equilibrio en el desarrollo de las variables claves, asociadas a factores político-institucionales, de soporte técnico, y apoyo adecuado en materia de recursos, que como se ha demostrado requieren de una gerencia y conducción cuidadosa y equilibrada.

En todo proceso de cambio se asumen "costos de transición". En materia de la modernización de la gestión del Estado los costos incluyen principalmente: la inevitable 'resistencia burocrática' al cambio y al establecimiento de nuevas formas de relacionamiento institucional; las probables diferencias de juicio existentes respecto de las mejores soluciones de reemplazo a la situación o problema que se desea superar o resolver; el desorden que produce la discontinuidad asociada al cambio y la proyección de tales discontinuidades al conjunto de la Administración Pública; el costo del aprendizaje de la asimilación de nuevas normas y del mal entendimiento de su aplicación que, por inevitables conflictos de competencias, retardan la implementación fluida de los nuevos modelos de gestión pública; el natural desequilibrio entre las expectativas creadas y los resultados reales a corto plazo.

El éxito en el proceso de diseño y montaje de una nueva estructura institucional y modelo de gestión regional y la minimización de los costos de transición implica también un juicio de oportunidad. A este último respecto, hay consenso en señalar que la mejor oportunidad de reformar, se da en los primeros meses de cualquier administración, antes de que se rutinize su estilo, sus peculiares formas de relación política y técnica, y antes de la consolidación de los “centros de poder” en torno a las nuevas autoridades globales, sectoriales y regionales. La forma y oportunidad que fue presentado el

proyecto de creación de la Nueva Región así como el respaldo político anunciado por el nuevo Gobierno Nacional, abre un espacio importantísimo para aprobar e implementar la Región de Los Ríos en condiciones ampliamente favorables.

En este escenario, para ser eficaz y eficiente en los cambios, la acción del Estado debe ser selectiva, eficiente, transparente, informada, de costo conocido y consensuada. Debe involucrar a todos los actores estratégicos de la nueva realidad regional, tanto en el ámbito funcional y de la sociedad civil, pero por sobre todo, con amplia participación de las doce comunas que componen la Provincia de Valdivia y sus Gobiernos Municipales. Este es un prerrequisito indispensable más aun si se considera la larga historia de lucha social que ha acompañado esta iniciativa.

Dado el gran “nudo crítico” asociado al centralismo y sus prácticas asociadas, es una precondition fundamental aceptar que aún cuando las funciones de planificación y gestión del desarrollo regional deben residir y asentarse fortalecidas en el Nuevo Gobierno Regional, deberá mantenerse y fortalecer cualitativamente la capacidad de planificación y gestión interregional en el nivel central del Gobierno, destinada a proponer la política nacional de desarrollo regional e impulsar medidas compensatorias para un desarrollo armónico del territorio a corto y largo plazo. Pero, también y de manera destacada, para representar los intereses de las regiones, particularmente de la Nueva Región, frente al poder central y asegurar un respaldo sistemático y constante para la realización de las tareas conducentes al desarrollo de un adecuado y potente Gobierno Regional. Si bien se debe respetar y fomentar las necesarias diferencias regionales en cuanto modelos y formas de gestión estos deben darse en el marco de una explícita política regional de alcance nacional que debe ser claramente diseñada y conducida en beneficio de las regiones y en apoyo a las inevitables negociaciones entre ellas y el poder central. La SUBDERE es un aliado estratégico clave en este proceso y en la institucionalidad regional inicial deberá contemplarse la instalación de un ente desconcentrado al alero del GORE de la Nueva Región que sitúe en el territorio la función de apoyo a los intereses regionalistas y descentralizadores.

Hay que asumir con la atención necesaria los resguardos indispensables para prevenir efectos no deseados sobre la política económica y social del país, asegurando que los procesos de descentralización y desconcentración que se impulsen hacia la Nueva

Región incluyan las regulaciones necesarias para asegurar la necesaria coherencia entre los niveles regional y nacional. En particular, establecer resguardos para perfeccionar el control fiscal sobre los recursos aplicados en la Región, incluyendo procedimientos tanto para concordar programaciones anuales y plurianuales, como para la rendición periódica de cuentas ante las instancias nacionales de Gobierno que corresponda.

Una tarea básica es asegurar que el nuevo GORE esté en condiciones de llevar a la práctica el conjunto de funciones que la ley le definió y que son integralmente requeridas para el buen funcionamiento de la planificación, administración y gestión de la Nueva Región. Implica además, la integración de una masa crítica de recursos humanos adecuadamente redistribuidos en forma funcional y territorial. Conlleva también, una actitud flexible y racional para hacer posible el necesario encuentro entre el perfeccionamiento del marco sistémico que debe regir la planificación, administración y gestión asumidas por el GORE y el balance adecuado que se requiere entre funciones, tareas, perfiles profesionales y recursos situados en la institucionalidad regional.

UN DESARROLLO INSTITUCIONAL PAULATINO Y SECUENCIAL

La estructura institucional y el modelo de gestión que se instale en la Nueva Región debe construirse en base a modelos que requieren de condiciones de viabilidad técnica, económica y política diferentes, pero, en lo fundamental, que hagan posible profundizar paso a paso en la regionalización y descentralización a partir del reconocimiento de las fortalezas y debilidades que tiene este proceso hoy día.

La réplica de la estructura y modelo de gestión que hoy tiene la actual Región de Los Lagos, dados los grandes problemas que la afectan y las evidentes debilidades que muestra, requiere de ajustes y adaptaciones importantes. Su instalación en la Nueva región, dadas las restricciones de todo orden existentes, deberá de todas maneras hacerse con cambios significativos e innovando notoriamente en el modelo de gestión y de conducción política y técnica de la planificación, administración y gestión del desarrollo regional. Deberá ser, eso sí, un proceso de montaje secuencial que, a partir de lo existente, asegurando la instalación del núcleo central de Gobierno

Regional, pueda ir evolucionando hacia una estructura y modelo futurista que exprese la imagen de Estado Unitario Descentralizado que se está dibujando para el Bicentenario nacional. (Ver Gráfico N° 3)

Esta concepción de desarrollo institucional con visión de proceso es fundamental para hacer viable la aprobación del proyecto de ley que crea la Región de Los Ríos, de tal manera que se separen y discutan en paralelo las iniciativas que crea la región ahora según el modelo existente y aquella, que dado la crisis de la regionalización y la descentralización, aspira a la modificación estructural de todo el sistema regional. Es la única manera de responder a los requerimientos regionalistas de los valdivianos evitando que esta fundamentada aspiración sea postergada indefinidamente al alero de propuestas complejas asociadas a profundas modificaciones legislativas y de acuerdo político nacional. Aquellos que se oponen a la creación de nuevas regiones o de reconocerle a la Provincia de Valdivia su histórica condición de Región Real postulan, primero, resolver los grandes problemas de la regionalización chilena y luego, ajustar el número de regiones desde una perspectiva global.

Concebir tres modelos alternativos con sus propias características de viabilidad técnica, política, legislativa y económica, uno actual, otro conservador y otro innovador y progresista, puede responder a criterios académicos pero no a procesos reales con requerimientos concretos que demandan respuestas de avance regionalista a corto plazo.¹⁸ El modelo actual, replicado cuidadosamente y con innovaciones posibles, asociado a un modelo de gestión más integrado, participativo y equitativo, permite resolver problemas actuales al tiempo que se experimenta e innova con miras a enriquecer el gran debate nacional en torno a la nueva organización regional que requiere el país según modalidades institucionales y de gestión acordes con los nuevos objetivos nacionales de mediano y largo plazo. Nadie quiere replicar “más de lo mismo” sino que a partir de lo posible, instalar una estructura institucional y un modelo de gestión que enfrente los grandes “nudos críticos” que entran y frenan el desarrollo integral de la Provincia de Valdivia hoy día.

- **CAMPOS CRÍTICOS EN LA PROPUESTA DE LEY**

¹⁸ Los términos de referencia iniciales del estudio “Propuesta de Modelo de Estructura Institucional y de Gestión Regional para la Nueva Región de Los Ríos” consideraba estos requerimientos en sus TTR .

A partir del Proyecto de ley presentado por el Ejecutivo para la creación de la Región de Los Ríos se abre la posibilidad para que por la vía de las indicaciones pertinentes, en el debate parlamentario, se perfeccione la iniciativa y se maximice el diseño, instalación y marcha blanca en los marcos de la normativa jurídico-constitucional existente.

Sin embargo, a la luz de los problemas concretos que enfrentará la Nueva Región, a partir de la réplica inteligente de las regiones existentes hoy día, cabe destacar algunos temas de especial cuidado y prioridad.¹⁹

ESTRUCTURA INTRAREGIONAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Elementos determinantes en la Nueva Región tienen relación con la organización intraregional y los modelos de gestión territorial que se asientan en una sólida estructura municipal.

Respecto a lo primero, se propone crear la Provincia de Ranco ante la necesidad constitucional de pluriprovincialidad, compuesta por las comunas de La Unión, Paillaco, Futrono Lago Ranco y Río Bueno. Llama la atención que no se haya optado también por conformar una nueva provincia también mas al norte y al oriente de la capital regional Valdivia, con las comunas de Lanco, Los Lagos y Panguipulli, localidades con mayores problemas de conectividad con la capital regional, especialmente Panguipulli y su extensa área de influencia.

Considerando el papel que se espera jueguen las Provincias y los Gobernadores en el nuevo esquema de gestión, asociado a la desconcentración territorial de los Servicios Públicos, cabría considerar la instalación en la ciudad de Panguipulli de la Capital de La Provincia de Valdivia y dejar en esta ciudad la Capital Regional. Se evitaría de esta manera, además, la duplicidad de autoridades, con problemas de coordinación y conflictos de competencias entre Intendente y Gobernador en la Capital Regional.

Respecto al tema municipal deberían hacerse importantes consideraciones adicionales. La base territorial e institucional descentralizada del Gobierno de la Nueva Región se consolidará a través de los municipios en acelerado proceso de modernización y fortalecimiento. El asociativismo municipal, abierto y dinámico, en torno al desarrollo de programas integrados y proyectos estratégicos

¹⁹ Juan Carlos Ferrada B. ““La Región de Los Ríos: los Alcances Jurídicos del Proyecto de Ley en Actual Tramitación Parlamentaria”, UACH, Valdivia, 2006. En este artículo se emiten importantes juicios sobre alcances, limitaciones y posibilidades que contiene el proyecto en cuestión.

de alcance micro-regional, provincial o regional se considera de especial relevancia. La consideración explícita del fortalecimiento de la Asociación Provincial de Municipios ahora en el nivel regional, como entidad formal que les aporte facilitación, asesoría y marco jurídico, se considera fundamental.

De acuerdo a los escenarios de desarrollo que se han previsto para la Nueva Región se visualizan importantes Asociaciones Intercomunales en torno a proyectos comunes:

- Los Municipios de Futrono, Lago Ranco y La Unión en torno al aprovechamiento integral del Lago Ranco.

- Los Municipios de Panguipulli, Futrono y Los Lagos en torno al desarrollo del Complejo Internacional de Turismo Invernal del Mocho-Choshuenco.

- Los Municipios de Río Bueno, La Unión, Corral, en torno al camino que pasando por la Unión conecta el paso internacional Cardenal Samoré con el Puerto de Corral.

- Los Municipios de Valdivia y Paillaco en relación al desarrollo de un Parque Industrial y de la Educación Técnica-profesional.

- Los Municipios de Lanco, San José de La Mariquina y Máfil en relación al manejo y aprovechamiento de los impactos de la Planta de Celulosa.

- Los Municipios de Valdivia y Corral en relación a la interconexión vial, el Puerto y el aprovechamiento y ordenamiento del borde costero del río y del estuario.

- Los Municipios de La Unión y Río Bueno en relación a su Plan de Desarrollo Intercomunal.

- Los Municipios de Corral, Valdivia, San José de La Mariquina y Máfil en torno al borde del Río Cruces y Gestión del Santuario de La Naturaleza.

- Los Municipios de Corral, Valdivia, San José, Lanco, Los Lagos y Panguipulli en torno a la Cuenca Lacar-Valdivia, primera prioridad Binacional Chileno Argentina.

El Gobierno Regional tiene un rol vital de animación y acompañamiento del proceso de desarrollo. Sus vínculos con los actores locales a través de los municipios y con el sector privado y la sociedad civil vía los mecanismos de participación y las metodologías de gestión territorial integrada, se tornan más factibles si la institucionalidad asociativa municipal juega un papel importante y explícito.

EL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL

El Proyecto de Ley no presenta innovaciones en cuanto a las autoridades políticas máximas. El Intendente Regional seguirá siendo la autoridad clave del sistema político regional, titular del impulso político y administrativo en todas las materias de mayor trascendencia para el desarrollo regional. Esta situación, considerada un “nudo crítico” desde el punto de vista de la profundización de la regionalización y descentralización, juega sin embargo un papel determinante en el montaje de la Nueva Región mientras, se reforma la legislación nacional asociada. En la medida que la Nueva Región de Los Ríos tenga una prioridad nacional, haciendo uso de los instructivos presidenciales, los de 1997 asociados a la Agenda Pactada y el 155 del 2002 a Intendentes y Gobernadores se puede instalar un modelo de gestión de mayor descentralización y desconcentración.

Sabemos hoy que pensar en lo inmediato en formas innovadoras de funcionamiento de la Nueva Región pasa necesariamente por reformas constitucionales que, de suyo, exigen quórum calificado y un amplio y probablemente largo debate. En este sentido, la construcción de articulaciones y funcionamiento que le otorguen una impronta novedosa a la Región de Los Ríos, se encuentran en la aplicación adecuada de los instructivos presidenciales que se han dictado para fortalecer la capacidad de Gobierno y Administración de la Provincia de Valdivia.

Asumiendo con objetividad esos documentos, es decir, dando cumplimiento en forma cabal al espíritu y letra de la voluntad del Ejecutivo, se podría lograr lo siguiente:

- En materia de inversión FNDR: una práctica instalada de trabajo coordinado con los alcaldes y su Asociación para decidir los proyectos y su asignación presupuestaria en la Nueva Región.
- En materia de inversión regional y sectorial: la pertinencia de las focalizaciones de inversión a partir de planificaciones estratégicas en base a las vocaciones productivas de las comunas a partir de prácticas intersectoriales y de gestión territorial integrada.
- Alianzas público-privadas: acotadas por programas y proyectos de inversión relevantes en el marco de acuerdos operativos en torno a objetivos consensuados. (Agenda Pactada)
- En materia de desconcentración intrarregional: entrega de potestades a los servicios públicos provinciales por la vía de

delegación de ejercicio desde la esfera regional. Esto, acompañado incluso, del asiento de determinados Servicios en las comunas para dar satisfacción expedita a las vocaciones productivas del territorio.

- Autonomía por la vía de la delegación a los Gobernadores: fundamentalmente para la representación extrajudicial del Estado en la realización de actos, contratos y convenios en materias de su competencia.

- Potenciación del Gobierno Regional en las provincias: referido a la constitución tripartita, con el Gobernador y SUBDERE, para destinar con carácter permanente, personal profesional y técnico a las respectivas provincias, bajo la subordinación del Gobernador.

- Dotación de recursos a los gobiernos provinciales: entrega de recursos financieros del presupuesto del Gobierno Regional para que las gobernaciones puedan ejercer eficientemente sus funciones.

Respecto al Consejo Regional, CORE, la Nueva Región tendrá Consejeros que se vincularán mayoritariamente a las Comunas ayudando a evitar el centralismo regional. Sin embargo, al ser un número tan reducido generará problemas de representación y funcionamiento. Parece mas razonable incorporar nuevos representantes al CORE e incluso explorar nuevas formas de participación que perfeccionen la vinculación del Gobierno Regional con al población y mejoren la legitimidad del órgano mismo. La incorporación de los alcaldes de las doce comunas podría ser una medida significativa.

En lo referente a las Divisiones Administrativas del Gobierno Regional, el proyecto tiene la virtud de habilitarlo para actuar con flexibilidad para que el Intendente presente al CORE su organización interna. Además, autoriza para crear un tercer cargo de Jefe de División abriendo la posibilidad de crear autónomamente una tercera División Administrativa de acuerdo a sus necesidades y requerimientos. Esto es fundamental por que los análisis hechos respecto al montaje institucional destacan la importancia de partir con una sólida estructura para el GORE para, desde allí, precisado los escenarios de desarrollo regional futuro, avanzar en los andamiajes y dotaciones de personal de la administración desconcentrada.

LA ADMINISTRACION DESCONCENTRADA DEL ESTADO EN LA REGION

El diseño desconcentrado de la estructura institucional de Gobierno y Administración es condición indispensable de la Nueva Región, evitando el centralismo intraregional y asegurando el respaldo y cobertura necesarias a la población y a la producción de acuerdo a la lógica de su distribución geográfica y los diseños de un modelo potente de gestión territorial integrada. En este sentido, cabe reiterar la necesidad de crear dos Gobernaciones, una en la Capital de la nueva Provincia de Ranco y otra en la Provincia de Valdivia pero deslocalizando la Gobernación hacia la Comuna de Panguipulli y dejando en la ciudad de Valdivia la Intendencia Regional. En ambas una dotación completa de servicios públicos de nivel regional y un sistema de vinculaciones con los Municipios y Asociaciones Municipales que aseguren una participación ciudadana real y la focalización e integración de acciones y recursos.

Como principio orientador, la propuesta legislativa debe orientar en el sentido de integrar los servicios públicos, posibilitando que los Secretarios Regionales Ministeriales estén a cargo de una o más Secretarías Regionales, los cuales además, ejercerán las funciones de Directores regionales de los Servicios Públicos Asociados con el Ministerio respectivo con presencia en la Región. La selección de estos funcionarios y su perfil técnico debe constituir una señal potente de la transparencia y modernización de la función pública en la Nueva Región.

El avance hacia la creación de Servicios Públicos Regionales en la línea de crear un aparato descentralizado regional, sobre lo cual ya la SUBDERE tiene estudios y propuestas avanzadas, deberá ser resuelta en el marco de la ley general de profundización de la regionalización y descentralización que se discute en paralelo en el Congreso Nacional. Estos Servicios Públicos Regionales son indispensables en el nuevo modelo de Estructura Institucional y de Gestión que sustentará el nuevo estadio de la Regionalización y Descentralización. Hoy día, mientras esto se resuelve, la Ley de creación de la Región de Los Ríos, faculta al Intendente Regional, en su doble condición de Ejecutivo Regional y Representante del Presidente de la República, para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos básicos de la Gestión Pública Integrada, funcional y territorialmente. A saber: Atención a temas priorizados de la Estrategia de Desarrollo Regional; Mejorar la Gestión Pública en áreas económicamente relevantes o de alta sensibilidad social o política; Conformar e integrar un amplio pool de recursos operativos; Integrar

las áreas temáticas de la Gestión del GORE; Resolver los problemas de coordinación interinstitucional.²⁰

De acuerdo a los artículos pertinentes de la LOGGAR 19.175, y de una manera general, las funciones agrupadas del GORE se integran en torno a: Infraestructura: Ordenamiento Territorial y Medio ambiente; Desarrollo Económico y Fomento Productivo; Desarrollo Social; y Desarrollo Cultura. En la perspectiva de la creación de la Región de Los Ríos y acorde con la estrategia de instalación de una estructura institucional y modelo de gestión inicial, esta organización interinstitucional con fines de planificación y gestión se aplica ejerciendo las atribuciones de mando, coordinación y control de la autoridad regional, contempladas en la ley o por delegación del Poder Ejecutivo.

Instalado el Gobierno Regional y puesto en operación un sistema regional de planificación fortalecido, será indispensable diseñar y acordar con los actores claves de la realidad regional un plan estratégico que constituido en referente oficial y consensuado, permita definir con exactitud cuales y donde se instalan las nuevas instituciones de gobierno y soporte al desarrollo de la Nueva Región.

²⁰ SUBDERE-Universidad de CHILE, “Servicios Públicos Regionales”, Santiago, 2003

V.- UN PROYECTO POLITICO CONSENSUADO, REFERENTE FUNDAMENTAL PARA EL MONTAJE INSTITUCIONAL

El diseño de la nueva institucionalidad para la Región de Los Ríos debe estar asociada a un proyecto político técnico de desarrollo provincial, al estilo de lo que fue la Agenda Pactada de Desarrollo, condición indispensable para concretar los fundamentos y la decisión formal de crear la Nueva Región, así como su proceso de montaje y puesta en marcha.

- **ACTORES TECNICO-POLITICOS Y METODOLOGIA DE TRABAJO**

El diseño, instalación y puesta en marcha de la Nueva Región debe tener como protagonistas fundamentales a los actores sociales, políticos, económicos e institucionales de la Provincia de Valdivia. A partir del reconocimiento de esta premisa se hace necesario renovar y ajustar el liderazgo formal de este proceso, reconociendo la imperiosa necesidad de incorporar plenamente los actores locales y radicar en la Provincia de Valdivia una estructura transversal de conducción y gestión dotada de los apoyos técnicos y financieros básicos.

Hasta ahora, los desarrollos iniciales y los fundamentos mínimos del Proyecto de Ley para crear la Región se han radicado en Santiago en la SUBDERE. Este esquema, que ha generado múltiples problemas de transparencia, de reconocimiento de actores locales y de compromiso efectivo a nivel de las comunas, cumplió un primer gran objetivo de poner una iniciativa preliminar en el Congreso. Pero, su discusión real y negociación detallada requiere de otros mecanismos de trabajo e interlocución. Para ello, se hace urgente la puesta en marcha una estructura técnica con sólido respaldo político en la Provincia de Valdivia y acompañar desde ella, con un claro respaldo a los parlamentarios de la zona, el arduo proceso de discusión que inevitablemente se iniciará en el Congreso Nacional.

Con la presentación del proyecto de ley al Congreso Nacional se dio término a una primera fase del proceso de creación de la Nueva Región. A partir de ese momento se ha dado inicio a un intenso trabajo político-técnico de diseño específico y fundamentos necesarios a las propuestas particulares. Con ese fin, se configuró con respaldo

presidencial una mesa técnica integrada por la Asociación de Municipios de la Provincia de Valdivia y el Gobierno Regional de la región de Los Lagos, con el apoyo y orientación de la SUBDERE y la participación de destacadas figuras técnicas y académicas locales, con la misión de dar contenido detallado a un nuevo modelo de Región construido participativamente y amplio consenso en las doce comunas de la provincia de Valdivia.

Esta mesa técnica, una vez formalizada, debía dar curso a un trabajo ampliamente participativo, con todos los actores políticos, técnicos e institucionales, públicos como privados, comprometidos con la creación de la Nueva Región. La recreación de este mecanismo de trabajo adquiere una urgencia y prioridad importante.²¹

El desarrollo de esta nueva fase del proyecto de creación de la Nueva Región se realizará en estrecha coordinación con los Parlamentarios de la Zona quienes, a partir de Marzo de 2006, son los responsables por discutir y aprobar el Proyecto en referencia.

En este marco, el equipo técnico de la mesa tripartita deberá enfrentar la elaboración de una agenda estratégica para la creación y desarrollo de la Nueva Región. Esta agenda, deberá representar el escenario de esfuerzos y compromisos que los distintos actores sociales, económicos, políticos e institucionales de la provincia son capaces de asumir, concertada y creativamente, en pos del proceso de crear la Nueva Región y establecer una apuesta actualizada y concertada de desarrollo regional. Deberá constituirse en el instrumento vital para canalizar la capacidad propositiva, la conducción y gerencia política y técnica de este proceso. Será un instrumento indispensable para un proceso de complejas negociaciones y desarrollo de contenidos, tanto al interior de la región como en el nivel nacional, dados los alcances que a ese nivel tiene la revisión y actualización del sistema y el proceso de desarrollo regional y descentralización.

Se trata entonces, de construir un instrumento de conducción, de carácter sistémico y desarrollo iterativo que haga posible una gerencia pública moderna y participativa, inclusiva de los actores

²¹ A solicitud de La Asociación de Municipios de la Provincia de Valdivia, El Intendente Regional, con el apoyo de los miembros locales del CORE, y el respaldo de los Diputados de la Provincia, la Subsecretaria Adriana Delpiano, cuando el Presidente Ricardo Lagos firma en Valdivia el Proyecto de Ley que crea la Región de Los Ríos, acuerda la creación de esta Mesa Técnica y la aplicación de recursos necesarios. Con el cambio de Gobierno esta iniciativa fue suspendida por la SUBDERE y se reestudia su actual prioridad y modalidad de implementación.

locales claves, focalizado en los elementos centrales de un camino crítico diseñado con el máximo de consenso. Este instrumento debe posibilitar el diseño específico de la Nueva Región; su discusión y aprobación en el Parlamento; la instalación de la Región, transición y marcha blanca; y su consolidación institucional. Los objetivos específicos de este instrumento indispensable serán:

- a) Impulsar una mayor capacidad de interlocución de los principales actores del desarrollo local para que se integren coordinada y propositivamente a las tareas que definen y condicionan la creación, instalación y el futuro de la Nueva Región.
- b) Posibilitar un esfuerzo de gestión moderno y descentralizado a partir de un marco programático y operativo acordado entre los principales actores sociales, económicos, políticos e institucionales de la Nueva Región. Todo ello, en un proceso integrado y coordinado con el ejecutivo y legislativo nacional.
- c) Fortalecer la capacidad del Gobierno Provincial, Asociación de Municipios y actores claves, para proponer y negociar en el nivel regional y nacional las decisiones e instrumentos necesarios para establecer la Nueva Región e impulsar su desarrollo posterior.
- d) Potenciar la malla social de la Nueva Región y su imagen corporativa para asumir tareas y compromisos conducentes a su propio desarrollo en el contexto de lo que será la nueva realidad y lograr, además, fortalecer la capacidad de autogestión local elemento vital de la Nueva Región.

- **TAREAS PRIORITARIAS ASOCIADAS A LA GESTION ESTRATEGICA DE LA INSTALACIÓN DE LA REGIÓN DE LOS RIOS.**

Establecida la capacidad de conducción política y creada la capacidad de soporte técnico básica para instalar la Nueva Región, se abre un curso de acción que requiere del desarrollo de tareas urgentes y prioritarias. Son tareas indispensables diseñadas a partir de un enfoque sistémico que deben ir produciendo resultados orientados a sustentar las decisiones de conducción y gestión propias del diseño específico y del montaje paulatino de la nueva institucionalidad:

- a) Estudio de la malla de poder y de la geografía institucional, precisando el escenario y rol de actores y socios estratégicos.

Tiene gran importancia en este nivel una encuesta de opinión político-técnica. Esta tarea deberá posibilitar la elaboración de una estrategia político-institucional que permitirá también determinar y estructurar el equipo técnico provincial de contraparte pública y privada, representativo de esta malla de poder.

- b) Análisis del estado de situación en materia de planificación y gestión del desarrollo provincial y local a la luz del nuevo rol y misión institucional derivado del ahora status regional. Establecimiento de los márgenes de maniobra y cuellos de botella condicionantes para el nuevo gobierno regional y local, determinando las esferas de decisión pública y privada, local, regional y nacional, que incidirán en el quehacer de la Nueva Región. (Nudos críticos)
- c) Análisis de sensibilidad y consistencia entre planes locales existentes, con lo que fue la estrategia de desarrollo regional vigente y otras propuestas desde el ámbito privado y/o desde las universidades, con la intención de determinar los espacios de sinergia y/o contradicciones para sustentar las nuevas propuestas.
- d) Evaluación de la batería de proyectos públicos y privados existente, con su grado de correspondencia con los instrumentos de fomento y el soporte técnico y financiero público y privado que los sustenta, precisando el nivel de desarrollo de estos proyectos y los grados de flexibilidad y adaptación que presenta la cartera existente.
- e) Estructurar un proceso de trabajo técnico que recabe e interrelacione la información estratégica en torno a: el escenario prospectivo de desarrollo regional; los problemas claves que afectan la concreción de la imagen-objetivo; los ejes estratégicos de programación y acción; y sobre los mecanismos de gestión. Un proceso de trabajo con actores claves a partir del conocimiento de la geografía institucional y de la malla de poder.
- f) Realización masiva de talleres y eventos político-técnicos. sobre la propuesta de Región y estrategia preliminar de desarrollo, a partir del producto del trabajo elaborado con participación relevante de actores técnicos representativos de la malla institucional. Esta propuesta deberá ser flexible para soportar procesos intensivos de discusión político-técnica, a nivel sectorial, funcional y territorial.

- g) Elaboración de propuestas específicas concertadas sustentadas en el diseño y manejo de metodologías ad-hoc en torno a mesas de trabajo especializadas, diferenciando por grupo de interés: sector público, sector privado empresarial, técnico-académico, representantes políticos, líderes sindicales y de organizaciones sociales. La facilitación y participación deberá ser dirigida por expertos en desarrollo local y regional.
- h) Diseño específico y detalle de la institucionalidad y modelo de gestión de la Nueva Región en función de la Estrategia de Desarrollo que la orientará. Las propuestas concretas deberán ser recogidas en una mesa de trabajo para decisiones con líderes político-técnicos, que formalizarán un acuerdo estratégico y un camino crítico de gestión que deberá tener discusión y aprobación pública.
- i) Una entidad responsable por la instalación de la Nueva Región, adscrito al nuevo Gobierno Regional, con un plan de gestión, clarificando tareas y recursos, compromisos públicos y privados y un cronograma oficial de ejecución. El plan de gestión deberá establecer mecanismos de acompañamiento para evaluación de cumplimiento de metas de ejecución y monitorear el impacto en torno a la instalación y marcha blanca de la región. Este plan estratégico de gestión deberá expresar el pacto formal entre la Nueva Región y el Estado con miras a garantizar la instalación eficiente de la nueva institucionalidad de gobierno y administración.
- j) Socialización y plan de marketing, entendida como tarea indispensable para asegurar un proceso participativo con conocimiento de la propuesta y de su proceso de avance. Tarea clave para permitir el control social sobre el proceso de diseño, planificación y gestión y promover el respaldo y los compromisos asociados a la implementación de la agenda estratégica de instalación de la región.

VI.- REGIÓN DE LOS RÍOS: BALANCE POSITIVO DESDE LA PERSPECTIVA NACIONAL Y REGIONAL

Después de casi treinta años se ha reconocido la necesidad de revisar el proceso de regionalización y ajustar el número de regiones,

su diseño administrativo y modelo de gestión, como decisión de modernizar el territorio al ritmo y nivel de las exigencias de un mundo globalizado, innovador y competitivo. La nueva Región de Los Ríos es un paso importante y una gran oportunidad en esta trayectoria. Lo es también para la región remanente que también será impactada por este cambio renovador que afianzará su indiscutido liderazgo nacional.

El momento es extraordinariamente favorable para lograr la división regional y dar el salto cualitativo que se necesita. Están dadas las condiciones políticas, económicas y legales para modificar y perfeccionar la regionalización existente adecuándola a las nuevas realidades del país y del mundo: El país lo necesita. El Presidente de La República ha patrocinado el proyecto de ley que el Congreso ya discute con urgencia y gran respaldo. La nueva Presidenta ha ratificado la importancia y urgencia de esta iniciativa. Los liderazgos políticos están disponibles, renovados y fortalecidos con una bancada parlamentaria provincial de gran prestancia. También se está trabajando seriamente en los diseños y propuestas institucionales para La Nueva Región. Además, la economía nacional vive un ciclo económico expansivo que permite mirar con optimismo la posibilidad de invertir en nuevos perfiles organizacionales, capital humano e infraestructura económica, indispensables para tener una región ganadora, que sea un aporte efectivo a un Chile exitoso y en pleno desarrollo, ejemplo en el mundo actual.

Las condiciones de viabilidad, por tanto, para una decisión como ésta, han cambiado radicalmente a favor de la división regional. La histórica discusión y opinión favorable que el Consejo Regional emitió contundentemente al respecto en su reunión extraordinaria realizada en Valdivia, es una señal de los nuevos tiempos. Cuando los consejeros regionales en su fundamentación incluyeron considerar obligatoriamente un nuevo modelo de gestión y abrir una puerta amplia y generosa a la incorporación de Osorno, si así lo estimara su población, no queda más que mirar con optimismo el futuro. El debate y nivel de ese evento fue un ejemplo de pensar el territorio con visión de país, mirando el futuro con luces largas, mas allá de las indudables tensiones y conflictos que surgen cuando se lo hace con luces cortas.²²

²² El 1 de Marzo de 2006, se reunió en pleno el Consejo Regional de Desarrollo, CORE, en Valdivia para debatir y acordar opinión a solicitud del Congreso Regional respecto a la división regional y Proyecto de creación de la Región de Los Ríos. En una histórica votación el CORE aprobó la división regional. El autor de este artículo participó en este evento exponiendo las razones de la posición valdiviana.

El costo-beneficio de la nueva administración pública regional será de alta rentabilidad, entendiendo los gastos administrativos como una inversión que hará posible ese salto cualitativo y cuantitativo que se está buscando. No se debe temer ni desacreditar la buena y eficiente burocracia pública, al contrario, se debiera sentir orgullo de tener funcionarios comprometidos, de alto nivel profesional, ejemplo de una alianza estratégica entre los sectores público y privado en pos del desarrollo de la región y el país.

No cabe dudas que la división regional vista así será buena para todos y estaremos viviendo un proceso privilegiado, haciendo historia, construyendo región, marcando rumbo, dando ejemplo al país de compromiso e innovación.

Desde el punto de vista de la consistencia del modelo de desarrollo nacional, se habrá iniciado el indispensable ajuste entre el modelo económico y la regionalización, avanzando en su necesaria funcionalidad y por ende, creando nuevas e importantes sinergias que reimpulsarán el ritmo y profundidad de un desarrollo nacional incluyente en lo territorial y poblacional. El modelo nacional de desarrollo y la regionalización tendrán una interdependencia funcional ajustada y potenciadora del desarrollo integral del país. La nueva Región de Los Ríos será un laboratorio y experiencia piloto de enorme valor para avanzar hacia la nueva regionalización y descentralización del país.

Valdivia, Marzo de 2006

BIBLIOGRAFIA

Abalos J.-Ferrada J.C.

“Región de Arica y Parinacota: Alternativas y costos” 2005

Boisier Sergio.

“La Doctrina Oculta de la Descentralización Chilena” 2003

“Modernización y Gestión Regional” 1994

“La Gestión del Desarrollo Regional en Economías de Mercado” 03

“El Desarrollo en su Lugar” 2004

Correa German.

“Descentralización del Estado desde las Regiones” 2001

Horst Bettina

“Creación de Nuevas Regiones y Comunas” 2005

Ferrada Juan Carlos

“Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional en Materia de Regionalización” 2002

“La Región de Los Ríos: los alcances jurídicos del proyecto de Ley en actual tramitación Parlamentaria”. UACH, 2006

Gallardo Blas

“Instructivos Presidenciales para el fortalecimiento del Gobierno Provincial de Valdivia” Delegación Provincial SERPLAC, 2006

Lira L.- Marinovic F.

“Estructuras Participativas y Descentralización: el Caso de los CORE en Chile” 2003

“Desarrollo Territorial y Políticas Públicas” 2003

Marinovic Fernando

“Concejos Regionales y Descentralización”

Marinovic Esteban

“Agenda Pactada de Desarrollo de la Provincia de Valdivia” 2004

“Agenda Pactada: Un Proceso Inconcluso” SURMEDIA Ediciones. Valdivia, 2004.

“Valdivia Región: Una Lucha Permanente” UACH, “Construcción de Regiones: Un desafío Pendiente”, Valdivia, 2004.

Mardonez Rodrigo

“Impacto Económico de la Descentralización: Evaluación Actual y Prospectiva” 2001

MIDEPLAN

“El Proceso de Descentralización del Estado” 2001

“Balance de una Década de Gobiernos Regionales” 2003

“Inversión Pública Efectiva, 1991-2004.

Serrano Claudia

“Inversión Pública y Gestión Regional”, en Descentralización: Nudos críticos. CIEPLAN 2001.

SUBDERE.

“2000-2006 Memoria de la Descentralización” 2006

“Congreso de la Descentralización” 2001

“A Diez Años de la Creación de los Gobiernos Regionales” 2003

“El Chile Descentralizado que Queremos” 2001

“Proceso de Descentralización en Chile: Diagnóstico” 2000

“Medición y Evaluación del Proceso de Descentralización” 2001

“Distribución Competencial Hacia un Estado Flexible” 2005

“Análisis Competencial de los Gobiernos Regionales” 2005

“Nudos Críticos de la Institucionalidad Regional” 2003

“Nudos Críticos de la Asociatividad Municipal” 2003

“Descentralización y Desarrollo Regional” 2004

Universidad Austral de Chile

“Construcción de Regiones: un Desafío Pendiente” 2004

Universidad de Chile-SUBDERE

“Servicios Públicos Regionales” 2001

Congreso Nacional

Marco Constitucional y Legislativo.

Mensaje del Presidente de la República N°370-353 de 19 de Octubre de 2005 proponiendo Proyecto que crea la Región de Los Ríos.

Valdivia, Marzo de 2006