

**DOCUMENTO INTERNO DE APOYO A  
DISCUSIÓN EN EL SENADO -2006-**

**PROYECTO NUEVA “REGION DE LOS RIOS” :  
ANALISIS DE SITUACIÓN Y PROYECCIONES**

Esteban Marinovic P  
Ramón Gonzalez A  
Ivan Neira N  
Pio Infante  
Jose Escaida N  
Blas Gallardo V

VALDIVIA, AGOSTO DE 2006

## PROYECTO NUEVA “REGION DE LOS RIOS”: ANALISIS DE SITUACION Y PROYECCIONES.<sup>1</sup>

Esteban Marinovic P.  
Ramon Gonzalez A  
Ivan Neira N.  
Pio Infante  
Jose Escaida N.  
Blas Gallardo V.

**(DOCUMENTO RESERVADO)**

### 1.- UN MOMENTO CRUCIAL

El proyecto que reestructura la actual Región de los Lagos y crea la nueva Región de Los Ríos se encuentra, para sorpresa de muchos, en la antesala de la discusión final en el Senado, luego de un largo y complejo proceso que ha culminado con una contundente aprobación en la Cámara de Diputados. No obstante, el paso final se ha tornado muy complejo por la irrupción de variadas iniciativas que con distintas fundamentos y objetivos buscan, en esta última instancia, cambiar el proyecto original e introducir modificaciones sustantivas de fondo y forma. Se vive por tanto, un **delicado momento** que requiere de un cuidadoso análisis para dar un conveniente soporte a las difíciles decisiones que desafían a nuestros senadores y que tendrán, a no dudarlo, significativas repercusiones tanto locales como de carácter nacional.

Luego del ingreso del proyecto al Senado para su discusión final y aprobación definitiva, se observan **amenazas y dificultades** que deben alertar a los defensores de la Nueva Región y preparar los argumentos que hagan posible su exitosa superación. Por un lado, las resistencias de la Capital Regional para aceptar la ya encaminada división regional y de sectores importantes de la Provincia de Osorno que insisten en impedir la creación de la Nueva Región. Por otro lado, aquellos que desde Osorno exigen un ingreso condicionado a la Nueva Región con la Provincia de Valdivia, reclamando compensaciones institucionales y económicas que hacen imposible su aceptación y que demoran excesivamente una decisión al respecto.

El Proyecto requiere su **aprobación a corto plazo** dado que las tensiones generadas por la inminente división regional y el debate por el diseño final y modelo de gestión están deteriorando seriamente la gobernabilidad de la actual X Región, afectando los intereses de la Provincia de Valdivia y dañando la malla de relaciones políticas y económicas entre las provincias de Osorno y Valdivia. Adicionalmente, una demora excesiva va consolidando causales para hacer aflorar

---

<sup>1</sup> Este es un documento de circulación restringida que los autores, reconocidos profesionales valdivianos, han preparado como aporte a los senadores Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Andrés Allamand.

un latente conflicto regional. En este sentido, cabe resaltar que el peor escenario que se puede instalar es que no se tomen decisiones y se dilate la discusión y aprobación para la creación de la Nueva Región. En una situación como esa, la Región de Los Lagos enfrentaría una seria crisis de gestión, tensionada por el rechazo inevitable a la participación y liderazgo valdiviano, un mayor protagonismo de Osorno y a la agudización de la inestabilidad intraregional por la creciente lucha por la autonomía de las provincias que la componen, particularmente Palena y Chiloé por el Sur y Valdivia por el Norte.

## **2.- EL PESO DE LA GENESIS Y DEL SUSTENTO HISTORICO DEL PROYECTO**

El origen del proyecto que crea La Región de Los Ríos tiene sus bases en los planteamientos y requerimientos valdivianos que surgieron desde el mismo momento en que se creó autoritariamente la actual Región de Los Lagos. Es en el contexto de la Provincia de Valdivia **sola** que se construyen los soportes políticos y técnicos que fundamentan la decisión divisionista y la construcción social de una Nueva Región, que además, a diferencia del resto del país, tiene raíces históricas y sólidos basamentos culturales y de identidad territorial. Son hitos históricos de este proceso movilizaciones y presencia social por más de treinta años lideradas por el Comité Nueva Región y estudios de alto nivel como los encomendados bajo el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle que culminaron en la ya clásica Agenda Pactada de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, y los estudios de la Universidad Católica de Chile que durante el Gobierno de Ricardo Lagos, a petición de la SUBDERE, demostraron la viabilidad de que la Provincia de Valdivia sea una Nueva Región.

Por tanto, cuando se abre la posibilidad de incluir la Provincia de Osorno en la Región de Los Ríos, se introducen condiciones y variables que hacen mucho más complejo el proceso de diseño y aprobación de la estructura y modelo de gestión de la Nueva Región. Además, la provincia de Osorno nunca manifestó su interés en separarse de la X Región ni menos integrarse a la demanda valdiviana. Tampoco ha desarrollado los estudios y fundamentos que permitirían un debate integrado e igualitario con la Provincia de Valdivia.

Sin desconocer los nexos naturales y económicos que existen entre las comunas del Sur de la Provincia de Valdivia y Osorno, aparecen con más evidencia y fuerza algunas dificultades, situaciones conflictivas y competitivas, particularmente entre las ciudades de Osorno y Valdivia, que son un serio obstáculo social para la integración. Esta rivalidad histórica se ha acentuado en los últimos años, en los ámbitos político, social y económico. Estas sensibilidades locales son difíciles de comprender a nivel nacional desde **una mirada tecnocrática, sectorial y/o centralista.**

Las experiencias históricas de gobierno y administración conjuntas entre Osorno y Valdivia, como es el caso entre 1968 y 1974, evidencian las dificultades de planificación y gestión integrada y los altos costos de esta obligada figura administrativa.

Los dirigentes valdivianos, en especial la Asociación de Municipios de la Provincia, han sido categóricos en manifestar que no se oponen a la incorporación de Osorno, siempre que no se discuta la capital de la Región en Valdivia, que no se cuestione la creación de la Provincia del Ranco y que no se retrase la creación de la Nueva Región por la necesidad de nuevos estudios. Además, este ingreso debe ser solicitado por la población osornina **sin condicionamientos previos** de ninguna naturaleza.

### 3.- LOS ESCENARIOS DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

Es indudable que el Proyecto deberá tener en el Senado revisiones y mejoras que apunten a crear una experiencia de Gobierno y Administración regional que sea un aporte real al proceso de modernización nacional y al perfeccionamiento de la regionalización y descentralización. Todo ello, por cierto, reconociendo objetivamente la necesidad de respetar los marcos legislativos y constitucionales vigentes, la urgencia acordada para su aprobación y la responsabilidad del Ejecutivo en cuanto a presentar las indicaciones. Estos cambios y mejoras tendrán distintos grados de complejidad y viabilidad según el escenario en que se inscriban. Los escenarios más probables son los siguientes:

#### a) La Provincia de Valdivia Nueva Región.

Este es el **escenario más favorable** para el país, para la actual región de Los Lagos, para Valdivia y para Osorno. Todo se facilita si se discute y perfecciona el proyecto a partir de la decisión ya adoptada por la Cámara de Diputados que aprobó con una contundente mayoría la creación de la Región de Los Ríos tomando como base la Provincia de Valdivia, con capital en la ciudad de Valdivia y la creación de una nueva Provincia Del Ranco, con capital en La Unión.

La estructura y modelo de gestión de un territorio con estas características permite un amplio margen de figuras institucionales y administrativas que aseguren **participación y equidad** y el fortalecimiento de los focos potenciales de crecimiento y desarrollo. Considerando las dos provincias propuestas se visualiza una equilibrada distribución de gobernaciones, direcciones regionales y oficinas provinciales que resguarden los intereses de las doce comunas de la Provincia. El Proyecto que se apruebe debería dejar establecido el mecanismo a través del cual el Ejecutivo, con amplia participación de la Asociación de Municipios de la Provincia de Valdivia y otros actores estratégicos, definan y acuerden un diseño institucional que refleje la realidad política, económica y social de la Nueva Región.

Dada la localización del Gobierno Regional y de la Intendencia en la ciudad de Valdivia, las gobernaciones deberían ubicarse en la Unión, la de la Provincia Del Ranco, y en Panguipulli, la de la Provincia de Valdivia, que ahora debería tener un nombre distinto para no afectar negativamente la imagen territorial de la actual Provincia de Valdivia.

La Provincia del Ranco, **pieza clave** para el diseño de la Nueva Región, debería constituirse con las cuatro comunas situadas en la cuenca del Bueno, La Unión, Río Bueno, Futrono y Lago Ranco. En esta Provincia tendría que resolverse positivamente las demandas de Río Bueno, particularmente sus límites con la Comuna de La Unión. Adicionalmente, otorgarle a Futrono un status destacado para el desarrollo integrado del potencial turístico del Lago Ranco y Lago Maihue, así como una conectividad de alto standard vía Llifén-Lago Ranco, consolidando la carretera interlagos, dando vida a un circuito turístico prioritario para el desarrollo de la Región, y una conexión expedita hacia la Unión. La ciudad de Futrono en este contexto, mantendría su estrecha relación directa con Valdivia y abriría, además, nuevas conexiones hacia el Mocho-Choshuenco, centro de turismo de invierno de gran potencial..

La comuna de Paillaco, debería mantenerse en la Provincia de Valdivia, como lo siente su población, con una conexión vial de calidad con la capital regional y la materialización de proyectos conjuntos de carácter industrial que ayuden a racionalizar la hoy saturada expansión en la ciudad de Valdivia. Con este enfoque, se reabrirían espacios a la instalación y relocalización de proyectos industriales y al **ordenamiento territorial de un área vital para el desarrollo regional**.

Esta estructura y diseño potencia la geografía económica regional y asegura la cobertura requerida a la población y al sistema productivo de las doce comunas. Al mismo tiempo, hace visible el ya clásico triángulo articulador de la **Agenda Pactada de Desarrollo Provincial**, cuya base se apoya en Argentina y cuyo vértice se adentra en el océano a través de ejes viales transversales, el río navegable, la bahía protegida y el gran puerto regional y binacional de Corral.

En este escenario, se potencia toda la **capacidad endógena de desarrollo territorial**, se maximiza el desarrollo integral de la región, se facilita la interacción de actores políticos, económicos y sociales disponibles en las doce comunas y se crean condiciones de gobernabilidad para obtener resultados a corto plazo a favor de la Provincia y del país en su conjunto. La ley permite hoy día también que una región como ésta establezca todo tipo de relaciones formales con sus regiones vecinas lo que hace posible, si es necesario, acuerdos estratégicos con la Provincia de Osorno por el Sur y con Cautín por el norte. Cabe señalar además, que para el sector privado, actor clave en el desarrollo económico, los límites administrativos prácticamente no son relevantes en su quehacer o en su toma de decisiones, en la medida que el Estado les asegure **conducción, facilitación y regulación**..

#### **b) Las provincias de Valdivia y Osorno.**

Si por razones políticas y técnicas de carácter nacional, sumadas a requerimientos osorninos a través del Ejecutivo, se estimara necesario asumir un escenario de modificación del proyecto original e incorporar la Provincia de Osorno

al diseño de la Nueva Región de Los Ríos, habría que **asumir los costos de una relación forzada** y el rechazo significativo de la población de ambas provincias. Así mismo, como se ha dicho, los costos por la existencia de niveles diferenciados de conciencia regional, visión de desarrollo, compromiso de la población y soportes técnicos existentes entre Valdivia y Osorno, que son, evidentemente, favorables a la realidad valdiviana. Esto **retardaría el proyecto** al exigir un diseño más fino y una marcha compensada con miras a esperar la puesta al día de la provincia de Osorno.

Este escenario de Nueva Región tiene un origen y fundamentos poco transparentes, más bien reactivo al avance de las pretensiones valdivianas, con raíces en la política local osornina y en grupos tecnocráticos de nivel central. Para construirlo, se asume que lo fundamental es la negociación para incluir a Osorno, sin consideración de los planteamientos históricos valdivianos, aceptando las presiones y exigencias de Osorno y **sacrificando logros** del proyecto original. Este escenario es en gran medida una réplica de lo ocurrido en la génesis de la actual X Región, nacida de transacciones y compensaciones ajenas a la realidad local, de espaldas a la voluntad ciudadana y a los fundamentos técnicos locales.

Para asegurar las condiciones de viabilidad de esta propuesta de Nueva Región, se considera indispensable **respetar los acuerdos políticos** asumidos por el Gobierno Central cuando se aprobó en general el proyecto de ley que crea la Región de Los Ríos en la Cámara y se abrió la posibilidad de incorporar a Osorno. A saber: capital Valdivia; Nueva Provincia del Ranco capital La Unión; Osorno como una tercera provincia incorporada sin condiciones.

Es **indispensable** mantener la Provincia del Ranco para lograr equilibrios políticos territoriales y mejores condiciones de gobernabilidad. Ella asegura además, la permanencia del proyecto regional en caso de salirse Osorno. Posibilita por otra parte, un diseño territorial y un ordenamiento de la economía espacial acorde con la visión transversal y bioceánica de la Región de Los Ríos. Al alero de ese diseño, se abre la posibilidad de recuperar el estatus económico, político y social de la ciudad de La Unión y su hinterland, indispensable para configurar **una región equilibrada y equitativa** y para facilitar las relaciones competitivas entre Osorno y Valdivia.

Un problema delicado de esta opción tiene que ver con la dificultad de mantener las comunas del sur de Osorno, Puerto Octay, Purránque y Río Negro en una región con capital en Valdivia, teniendo tantos intereses y relaciones funcionales tan cercanas con la capital regional Puerto Montt. Si estas comunas no aceptan o condicionan su inclusión en la Nueva Región, dificultan seriamente su construcción al obligar a cambiar los equilibrios históricos básicos del diseño territorial y a una difícil reconfiguración de provincias al interior de la Región.

En general, una opción integrada de región con Valdivia y Osorno, agrega dificultades para su pronta aprobación al hacer mucho más compleja la estructura y modelo de gestión requerido, además, por el peso de los condicionantes

asociados a las compensaciones negociadas para inducir el ingreso de Osorno, las que determinan, necesariamente, diseños administrativos que reflejen una distribución territorial negociada del poder regional.

Un efecto particularmente negativo de este escenario es el **carácter centralista** de su construcción y aprobación, extremadamente autoritario, que como un gran contrasentido, debilita la construcción social ciudadana y avance efectivo hacia la participación y descentralización. El reiterado argumento de que para diseñar esta región se hacen valer criterios de política de Estado y fundamentos supuestamente técnicos y de largo plazo, solo ocultan los ya mencionados manejos centralistas y autoritarios.

La Provincia de Osorno en este escenario asume también costos de instalación y funcionamiento dado los grados de conflicto y competencia en distintos ámbitos existentes con la Provincia de Valdivia. Adicionalmente a la lucha por la distribución del poder regional, baste mencionar: en el ámbito universitario; en los circuitos turísticos; en las relaciones binacionales con Argentina; el tema portuario; sistemas productivos agropecuarios; orientación de vías estratégicas de comunicación vial, entre otros. Diferente es la situación de permanencia de Osorno en la X Región que le otorga ventajas evidentes al transformarse en la gran Provincia del Norte, con mayor capacidad de gobierno y destacada representación en el CORE y por la vía negociada, en el GORE.

### **c) La Circunscripción Senatorial X Norte. (Provincia de Valdivia con la parte Norte de la Provincia de Osorno).**

Un escenario de Región de Los Ríos a partir de la Circunscripción Senatorial X Norte, **cambia radicalmente la geografía institucional** actual y crea condiciones que retrasan inevitablemente el proyecto y lo liga a temas nacionales asociados al perfeccionamiento general del modelo de representación política y de la regionalización y descentralización del país.

Solución ideal del punto de vista político si se maximiza el objetivo de mantener la representación senatorial actual. También para aquellos que en el nivel central conciben técnicamente la región como un territorio perfectamente equilibrado entre Osorno y Valdivia, con igual peso político, económico, demográfico y físico. Requiere para su concreción de cambios drásticos en la estructura político-administrativa actual que afectarían notablemente a las provincias de Valdivia y Osorno, haciendo prácticamente imposible su aceptación a nivel local. Por un lado, obliga a la división de la Provincia de Osorno y al mismo tiempo, para equilibrar su peso frente a Valdivia, a desmembrar de esta última las comunas de Río Bueno, Lago Ranco y la Unión, ligándolas a Osorno. Obliga también, a no crear la prevista Provincia del Ranco y por ende, a bajar el perfil de desarrollo proyectado para La Unión y sus área de influencia según los escenarios expuestos anteriormente..

Este diseño requeriría **cambios tan drásticos** que hacen muy complejos los acuerdos políticos y el respaldo social y ciudadano que debería respaldarlo. Generaría, sin dudas, debates en todos los niveles que postergarían definitivamente el proyecto, ligándolo a las grandes discusiones nacionales pendientes en relación al sistema político y de ajuste y profundización en materias de regionalización y descentralización.

Paradójicamente, una postura como esta, es también una situación ideal que interesa a aquellos que no quieren la división regional, tanto en la Región de Los Lagos, particularmente en Puerto Montt, como a nivel central para aquellos que defienden la tesis de las macro regiones y/o la necesidad de revisar primero todo el sistema nacional de regionalización y descentralización y después acordar la creación de nuevas regiones.

Si como resultado de este complejo escenario se detiene o retarda en demasía la decisión de crear la Nueva Región de Los Ríos, estarán dadas las condiciones para que se haga realidad una situación de **conflicto regional** en la provincia de Valdivia, con gran descrédito del Gobierno respecto al incumplimiento de compromisos ya históricos, asociados a un largo y complejo proceso tanto técnico como político. La **pérdida de credibilidad** respecto a la posibilidad de ser Región repercutiría colateralmente en la credibilidad de ejecución de los proyectos emblemáticos de la Provincia de Valdivia que están funcionalmente ligados a la Estrategia de Desarrollo de la Nueva Región. Evidentemente, el conflicto regional previsible tendría alcance nacional y costos políticos de distinta naturaleza, junto a su inevitable inclusión en la cada vez mas áspera agenda de **enfrentamientos Gobierno-Oposición**.

#### 4.- “NUDOS CRITICOS” EN EL PROCESO DE DISEÑO Y APROBACIÓN DEL PROYECTO QUE CREA LA “REGION DE LOS RIOS”.

Al evaluar el camino recorrido para hacer realidad la “Región de Los Ríos”, con miras a facilitar su diseño final y aprobación en el Congreso y su posterior instalación y marcha blanca, cabe, objetivamente, llamar la atención sobre algunas prácticas y modalidades que **afectan notoriamente su desarrollo** exitoso.

En primer lugar, el **manejo desarticulado** que han tenido los componentes políticos y técnicos del proyecto, como si fuera posible conducirlos separadamente. En este camino paralelo, los parlamentarios, dirigentes regionales y locales, alcaldes, representantes de la sociedad civil han recorrido un trayecto difícil, abriendo espacios de discusión y negociación, creando condiciones de aprobación política. Sin embargo, muchas veces, sin los respaldos técnicos necesarios y con evidente descoordinación entre actores claves y las provincias involucradas. De otro lado, una línea de trabajo técnico, liderada por funcionarios de la SUBDERE a nivel central, muchos de los cuales, sin creer en la creación de la Región, articulan **propuestas y soluciones de escritorio** que no recogen la

realidad local, las importantes experiencias técnicas y aportes existentes, y el comportamiento de las variables políticas esenciales.

En estas condiciones, es inevitable cuestionar **el desorden, el secretismo y la falta de transparencia** que ha tenido el manejo del proyecto en momentos claves. Incluso, mientras se redacta este informe, se desconoce totalmente las propuestas del Ejecutivo para que el Senado discuta e incorpore indicaciones al proyecto original aprobado en la Cámara de Diputados.

Hay, evidentemente, **un centralismo exacerbado** que impide un involucramiento deseable e indispensable de los actores técnicos y políticos locales, que además de reflejar un desprecio por las capacidades existentes, que en este caso son importantes, hacen inevitable **prever dificultades** cuando se hagan públicas las iniciativas del Poder Ejecutivo. Es imposible aceptar que profesionales y políticos locales no den su opinión sustantiva en temas tan propios y por los cuales se han gastado tanto esfuerzo y compromiso. Hasta este momento se ha aceptado a regañadientes esta situación en aras a no afectar la marcha del proyecto, pero ahora, en su fase final, esto no podrá ser evitado.

Se hace indispensable una conducción política y técnica integrada y de carácter estratégico que dirija los esfuerzos y las decisiones. Un mecanismo de trabajo que ligue estrechamente los aspectos políticos y técnicos de este proceso y obligue a la SUBDERE a trabajar en estrecha relación con los actores locales. Por esta vía, se empezará, por fin, a generar mecanismos de trabajo que permitan **explicitar el escenario de desarrollo para la Nueva región de Los Ríos** en un contexto de amplia participación ciudadana y contundente y ejemplar **compromiso público-privado**.

Como se ha dicho, estamos convencidos de que el proyecto original del Ejecutivo, con los perfeccionamientos necesarios en el marco de la legislación vigente, sigue siendo el más favorable para el país, para la actual región de Los Lagos, para Valdivia y para Osorno. La discusión y aprobación de este proyecto en el Senado abre una oportunidad gigantesca para perfeccionar la regionalización y descentralización iniciando un proceso que a partir de la creación de la Región de Los Ríos, va creando incentivos para innovar, experimentar, avanzar, generando experiencias, conocimiento y actitudes que alimenten desde esta Nueva Región, el gran debate nacional en torno a **perfeccionar y modernizar la organización y funcionamiento regional de nuestra economía y sociedad**.

Agosto de 2006.