

# CONFLICTOS REGIONALES Y POLITICAS PUBLICAS [\*]

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

## ANTECEDENTES

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

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

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

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

Santiago de Chile, Octubre de 1995, Diciembre de 1995 y Enero de 1996.

La ruptura en 1968 de la gran región compuesta por las provincias de TEMUCO, VALDIVIA y OSORNO, dejando a la primera como Región independiente y a Valdivia y

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

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

La X Región creada en 1974 ,vigente hoy, es la expresión de un diseño territorial que maximiza el logro de objetivos de Seguridad Nacional y de carácter geopolítico, privilegiando la consolidación político-administrativa y la conducción centralizada de los gobiernos regionales, así como la atención preferente al relacionamiento longitudinal de Chile, incluyendo la proyección hacia el país austral a partir de Pto. Montt, por sobre una integración fronteriza necesariamente postergada hasta resolver situaciones delicadas en el orden político y limítrofe, propias del escenario contextual del momento. La nueva Región así concebida integra las provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena, destacando a Puerto Montt como capital regional de un territorio clave para asegurar el logro de los objetivos estratégicos de carácter geopolítico y de seguridad nacional. En este diseño se relega al subsistema liderado por Valdivia a un segundo plano, condición radicalmente distinta a la que desempeñara en las regionalizaciones anteriores. Este cambio tan radical, con diferencias tan notables de las funciones asignadas a Valdivia frente a su rol histórico, incuba resistencias que aflorarán al cambiar el marco referencial surgido en 1974 y al renacer dinámicas de desarrollo y crecimiento anunciadas a fines de la década de los 60 y mejor perfiladas ahora en el contexto del nuevo escenario en que se inscribe Chile y la Región al aproximarse el siglo XXI.

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

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

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

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

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

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

El Gobierno tiene tres opciones por delante para enfrentar la situación planteada por las demandas de los valdivianos. Son opciones que representan maneras diferentes de entender la situación de fondo que subyace en estas demandas así como una valorización diferente de sus costos-beneficios. A saber: a) No innovar en la situación actual manteniendo el status existente, asumiendo que el problema no tiene la importancia pretendida y lo que los costos de enfrentarlo son demasiado altos para la política regional oficial del Gobierno, manteniendo e imponiendo la situación vigente.; b) Establecer un

proceso de negociación con los actores fundamentales y construir soluciones modernas e innovadoras que respetando la Región actual posibiliten que Valdivia alcance parte importante de sus aspiraciones regionalistas. ; c) Revisar la regionalización y crear con todos los instrumentos disponibles en la política de descentralización una nueva Región en torno a Valdivia, segregándola de la actual X Región y asumiendo los postulados de los regionalistas Valdivianos.

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

La experiencia internacional y la propia chilena muestran ejemplos claros del fracaso de políticas de desarrollo regional y de descentralización que al carecer del necesario acompañamiento central hacen abortar esfuerzos importantes en esa dirección y desaprovechar coyunturas históricas favorables para construir una sociedad más moderna de acuerdo a los postulados que el Gobierno sustenta para el ingreso de Chile al S.XXI.

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

El caso de Valdivia debe ser resuelto asumiendo el enfrentamiento de soluciones que permitan construir el futuro en el marco de lo previsible, poniendo la política regional al nivel de instrumento indispensable para concretar los objetivos del país en su conjunto, materializando escenarios territoriales compatibles con las dinámicas nacionales postuladas. Es una exigencia ineludible de poner la política regional en el escenario prospectivo del país y no dejarla como respuesta ex-post a problemas que surgiendo

desde las distintas regiones reciben tratamientos ineficientes e inoportunos. Es una exigencia ineludible de conducir armónicamente una política global regional asegurando su coherencia y compatibilidad con componentes especialmente complejos de la dirección política y económica nacional y en definitiva, posibilitando el logro de los ambiciosos objetivos territoriales en beneficio de cada región en particular y del sistema nacional-regional en su conjunto.

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

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

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

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

Pero también debe tenerse presente que aún son válidos algunos criterios geopolíticos que determinaron la creación de la X Región y que al acercarse la definición

de los diferendos limítrofes finales con Argentina hacen inviable cuestionar ahora la vigencia de la delimitación regional. Situación que puede hacer fracasar la posibilidad de que con criterio de proceso la "región real" de Valdivia se configure como Región Político-Administrativa al mediano plazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

La creación de una nueva región en Valdivia presupone además, aceptar las implicaciones de tipo político (posible "efecto en cadena", duras negociaciones Gobierno/Oposición, modificación a la Ley Orgánica Electoral y composición del

Parlamento, etc.), de tipo territorial (alteración del ordenamiento territorial establecido en Chile, con independencia de las críticas que se pueden plantear a tal ordenamiento), de tipo económico-presupuestario e inclusive, de tipo socio-cultural. Finalmente, el sistema nacional de generación de datos de base territorial se vería seriamente afectado.

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

## LOS CRITERIOS DE REGIONALIZACION EN 1967

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

Los principales criterios que se utilizaron para la delimitación de estas regiones fueron:

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

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

c) Divisiones administrativas: Un criterio determinado, basado en razones de política y administrativas, estableció que se respetaran las fronteras provinciales existentes. Esto significaba que las provincias no podían dividirse entre dos regiones. El objetivo de

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

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

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

f) Economías de escala regionales: Con el objeto de crear un auto-crecimiento y un mayor grado de substitutos regionales de las importaciones, dentro de un marco de una comparativa ventaja nacional, las regiones debían contar con mercados internos de tamaño lo suficientemente grande como para poder ofrecer economías de escala a las industrias regionales. En los sectores no directamente productivos, tales como educación, salud, servicios bancarios, etc., el tamaño de la región debía igualmente ser de tamaño lo suficientemente grande como para permitir el desarrollo de equipamientos de alta categoría en el centro regional, a fin de promover un auto-crecimiento de la región. Debido

a su tamaño e indivisibilidad, muchas de estas inversiones requieren un número mínimo de consumidores para que se justifiquen."

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

## LOS CRITERIOS DE REGIONALIZACION EN 1974

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

"a) Cada unidad regional debería contar con una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se desea imprimir al país.

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

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

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

e) Y finalmente, el tamaño de las regiones debe ser tal, que facilite la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial y el manejo de sus recursos.

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

g) En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones."

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

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

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

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

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

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

## OBSERVACIONES A LA CUESTION VALDIVIANA EN TERRENO

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

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

Es claro entonces, que la respuesta del Gobierno jamás podrá ser enteramente racionalista. Por el contrario, deberá incluir imágenes, porque se puede decir que aquí la semiótica juega un papel importante. Pero se debe ser cuidadoso al seleccionar las imágenes "pertinentes"; por ejemplo un "plan de desarrollo" al estilo Arica o al estilo Palena, Aysén y Magallanes, sería una mala respuesta porque los valdivianos están hartos del esquema, tan propio de nuestra cultura, **del centro hacia abajo**. Por lo demás, aquellos de mejor memoria recuerdan el Plan de Acción Inmediata Valdivia/Osorno preparado en 1969/70, entre cuatro paredes de la ODEPLAN y que no tuvo efecto alguno.

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

El Comité (o su Presidente) está consciente de las rigideces que enfrenta una demanda maximalista. De hecho, la creación de nuevas regiones no está contemplada en la Constitución actual (véase art. 99) y como es bien sabido, a través del art. 45 se liga el número de regiones a la configuración del Senado y en consecuencia, a la Ley Orgánica Electoral. De manera que responder a la demanda maximalista, supone, primero, un

reforma constitucional para eliminar la palabra "trece" del art. 45 e introducir la palabra "región" en el art. 99 y segundo, una iniciativa legal presidencial y una aprobación mediante quórum calificado. Si la demanda por regionalidad, volviera a su forma original, es decir, una demanda por capitalidad, ello está dentro de las capacidades actuales del Presidente de la República, pero claramente una acción de este tipo trasladaría el conflicto de lugar, sin resolverlo.

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

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

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

## UNA NUEVA EPISTEMOLOGIA REGIONAL

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

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

Obviamente al hablar de los nuevos escenarios que condicionan el desarrollo regional se reconoce explícitamente que los marcos de referencia existentes en 1974 para

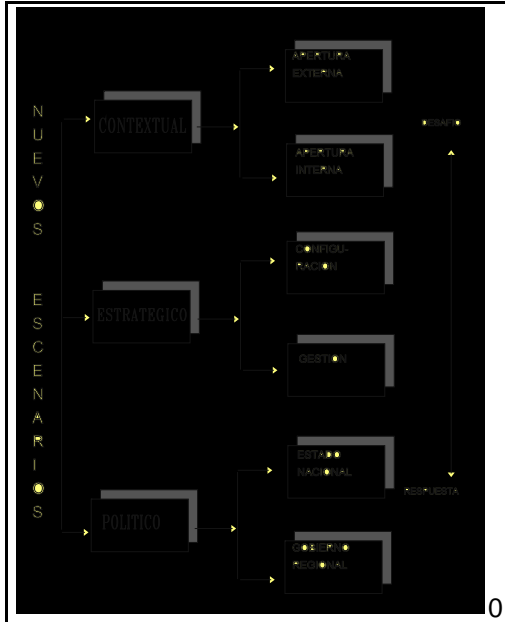
configurar las regiones establecidas han cambiado y que se requiere una evaluación del sistema regional actual y en relación a cada Región en particular. En especial cuando en la regionalización de 1974 tuvieron una ponderación muy alta criterios de orden estrictamente nacional y ordenamientos asociados a la situación de excepción que se vivía, situación especialmente válida en regiones como la I y la X.

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

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

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

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



0

Un efecto particularmente importante de la globalización se manifiesta en el plano de la política y de la geografía política mundial. En la configuración de los grandes bloques económicos, como por ejemplo, la Unión Europea, se produce simultáneamente un debilitamiento del **Estado nacional** y un fortalecimiento de estructuras que apuntan a la conformación de un cuasi **Estado supra-nacional**. En forma paralela, se asiste al fortalecimiento de las **ciudades y regiones**, que se muestran como nuevos actores en la competencia internacional por capital, tecnología y mercados. Pareciera que la globalización operase como una suerte de lente convexo: si se mira en una dirección se privilegia lo micro, en tanto que si se mira en la dirección opuesta, se privilegia lo macro.

Lo importante es que los **territorios organizados** <sup>[21]</sup> juegan ahora un papel completamente nuevo al entrar de lleno a la competencia y a la competitividad (Ohmae;1995). Hay que observar que la noción de "territorio organizado" es por completo independiente de la escala.

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

Cabe en primer lugar mencionar a la Revolución Científica y Tecnológica y a sus impactos sobre el sistema de producción industrial, sobre las comunicaciones y sobre los transportes. En forma por demás sintética, la Revolución Científica y Tecnológica en marcha (de aquí en adelante simplemente R. C&T) está generando una "nueva geografía industrial" <sup>[22]</sup> apoyada en la miniaturización, en el desfase de las economías de escala "hacia atrás" en la cadena productiva y en la posibilidad de "quebrar" los procesos productivos en fases y localidades sin pérdida ni de rentabilidad ni de eficiencia. Esta modalidad exige que las empresas transiten desde ambientes decisionales centralizados a otros de tipo desconcentrado y/o descentralizado.

La misma Revolución Científica y Tecnológica produce no menos importantes cambios en el plano de las comunicaciones y en el plano del transporte. En relación al

---

<sup>21</sup>.- El concepto de territorio puede ser adjetivado como natural, como equipado y como organizado. El primero describe un territorio no intervenido por el hombre; el segundo alude precisamente al equipamiento físico derivado de la acción humana y el tercero denota un territorio en el cual vive una comunidad, que tiene ciertos principios organizacionales.

<sup>22</sup>.- Nueva geografía industrial que ha sido bautizada por el economista español A. Vázquez Barquero como economía difusa y por el sociólogo también español M. Castells como economía de geometría variable. En cualquier caso, se alude a la convivencia actual de plantas manufactureras de muy diversos tamaños localizadas en ciudades también de muy diversos tamaños, algo bien distinto del paisaje industrial fordista con aquella predominante correspondencia biunívoca "gran establecimiento-gran ciudad".

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

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

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

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

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

Hay que agregar, finalmente y en relación a este nuevo escenario contextual, que ya no es posible pretender ser competitivo como país, con estructuras decisionales centralizadas y por tanto la descentralización comienza a ser llamada al centro del debate por consideraciones estrictamente macroeconómicas. Ello configura una situación novedosa.

La apertura interna también puede ser medida en cualquier instante de tiempo y se

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

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

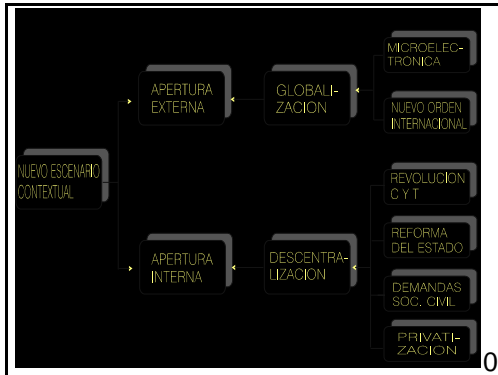
Con estos antecedentes ya puede percibirse que el nuevo escenario contextual coloca a las autoridades territoriales (regionales, provinciales, comunales) frente a un doble y considerable desafío: **¿ cómo ayudar a sus respectivos territorios a posicionarse en nichos competitivos, modernos, equitativos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

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

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

#### b) Acerca de la configuración.

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



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

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

A estas características hay que añadir otras tres. La **cultura** productora de identidad y de autoreferencia se perfila como un elemento adicional de competitividad, al facilitar la introducción de la diferenciación en mercados que tienden a la homogeneización. Por otro lado, la **resiliencia** es decir, la capacidad para reconstituir la estructura cuando ésta es dañada por elementos exógenos (desde insectos capaces de destruir toda una especie arbórea hasta "programas culturales envasados") se asocia a la

diversidad presente en el sistema. Finalmente, la **complejidad sistémica** del territorio organizado representa la aplicación del principio de la "variedad necesaria" de Asbhy al campo de la competencia internacional. Si el "juego" de la competencia es un juego complejo que se desarrolla de acuerdo a reglas también complejas, no se puede pretender ganar mediante sistemas "simples".

La complejidad (Morin;1994) tiene varias dimensiones: multiplicidad de subsistemas reconocibles al interior del sistema en cuestión (al interior de una región, por ejemplo), jerarquía de tales subsistemas, articulaciones no lineales entre elementos, recursividad [<sup>23</sup>].

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

Surge así una nueva forma de múltiples arreglos territoriales, jerárquicamente ordenados, que tienen como base el concepto de **región pivotal**, definida como el menor territorio organizado que simultáneamente presenta atributos de complejidad sistémica, de

---

<sup>23</sup>.- Como lo señala Iná Elias de Castro "Reproblematizar la región, como objeto de investigación, requiere: a) superar postulados determinísticos y simplificadores; b) incorporar, como cuestión central, la complejidad de los fenómenos; c) considerar la escala como problema fenomenológico y no matemático" (de Castro; 1994).

cultura capaz de generar identidad y de resiliencia.

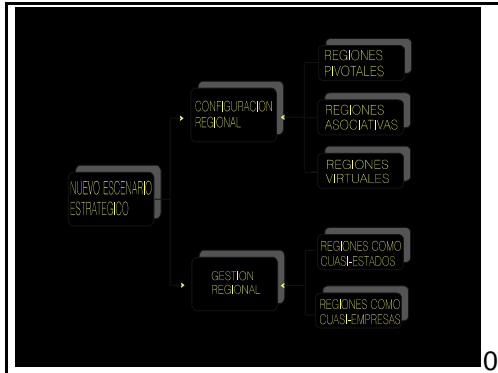
Estas regiones pivotaes pueden "asociarse" con otras regiones pivotaes o simplemente con otros territorios organizados, en forma libre, voluntaria y democrática, sometiendo la asociación al único requisito de la contigüidad geográfica, para dar origen a regiones de mayor tamaño, denominadas **regiones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

Finalmente, las regiones pivotaes o las regiones asociativas pueden formular acuerdos y compromisos estratégicos, de largo plazo, con otras regiones (pivotaes o asociativas), con propósitos definidos (elaborar nuevos productos de alta tecnología, posicionarse mejor en el escenario internacional, etc.) y con mecanismos regulatorios específicos y sin que medie la necesidad de la contigüidad geográfica, a fin de generar verdaderas **regiones virtuales**, similares a las corporaciones virtuales que ya proliferan en el mundo internacional de los negocios (Boisier;1994). De nuevo, resultaría larga la enumeración de los casos prácticos que muestran el surgimiento de estas nuevas categorías regionales, todas posibles gracias a la Revolución Científica y Tecnológica. Resulta fundamental entender la flexibilidad que debe acompañar nuestra actual percepción del concepto de región [<sup>24</sup>].

Obsérvese que esta nueva estructura "anidada" de múltiples regiones representa la puesta en práctica de un paradigma "desde abajo hacia arriba", que contrasta con el paradigma dominante, denominado precisamente como el paradigma del "centro hacia abajo". Aquí hay una chance para el Gobierno chileno de restituir la sistemicidad (perdida en las reformas constitucionales LOM y LOR) de la estructura de gobierno interior y administración del Estado, de suerte que, caso a caso, se posibilite la configuración de regiones "desde abajo" a partir, entre otros, de la convergencia (o concurrencia) de municipios. También es importante hacer notar que esta forma de permitir el surgimiento de regiones es esencialmente democrática, al entregar la iniciativa y la sanción a las propias comunidades locales. Es precisamente lo que la Constitución colombiana de 1991 ofrece, principalmente a través de sus artículos 306 y 307, que regulan la conformación de nuevas categorías regionales a partir de los Departamentos y de las actuales regiones CORPES.

---

<sup>24</sup>.- La especialista brasileña Liana María da Frota Carleial señala al respecto: "Defiéndose aquí que la categoría regional debe representar unidades espaciales que se diferencian y que pueden estar referidas a distintos niveles de análisis. Se puede utilizar la categoría regional para tratar cuestiones que se dan a nivel de estado, municipio o parcialidades de cualquiera de esos niveles, como regiones urbanas, rurales, agrícolas o industriales" (Carleial; 1993).



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

c) Acerca de la gestión.

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

Se habla ahora de **la región como cuasi-Estado**. Este concepto se usa para colocar la cuestión del poder político y por tanto, la dimensión política del desarrollo regional, en el primer lugar. El argumento es el siguiente: todas las regiones se encuentran, en cualquier momento, articuladas entre sí por relaciones de dominación y dependencia, jerárquicamente ordenadas. Por ejemplo, la Región Metropolitana "domina" a la Región del Bío-bío, la que a su vez "domina" a la Región de Los Lagos, la que a su turno "domina" a la Región de Aysén. Esto no es el resultado de ninguna "perversidad" de ningún agente nacional o extranjero; es el resultado inevitable y lógico de la operación de un "sistema" (llamado Chile, configurado, para el caso por un sistema multiregional y que tiene una estructura de conducción, llamada Estado, al cual se le demanda que "optimice" el "resultado" del sistema). Sucede que para obtener un resultado óptimo desde el punto de vista agregado (por ejemplo, un crecimiento económico máximo) deben suboptimizarse algunas partes del sistema (por ejemplo, algunas regiones) y ello se logra mediante el uso de variadas formas de dominación, **que no son otra cosa que una expresión de la apropiación desequilibrada del poder político**. Estas formas de dominación en el sistema regional a veces son de naturaleza cuantitativa (simplemente se traducen en un verdadero freno al crecimiento económico regional) y a veces son de naturaleza cualitativa (se estimula el crecimiento, pero se le pone al servicio de los intereses de la región que domina y no al servicio de la población de la región dependiente), una forma de dominación que por su sutileza se transforma fácilmente en una dominación "ideológica" [25].

---

<sup>25</sup>.- Leonardo Guimaraes Neto muestra este fenómeno con absoluta claridad en el país, en el cual, por su tamaño y diversidad, esto es más evidente, el Brasil: "En resumen, partiendo primero y actuando en un mercado interno protegido, la industria del Sudeste --de Sao Paulo en particular--condicionó, al conquistar sus mercados, el dinamismo y la estructura productiva de las demás regiones. En las economías regionales, mientras algunos segmentos se desarrollaron en función de los espacios dejados por la región industrializada y de las exigencias provenientes del propio

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

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

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

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

En tal línea argumental se sostiene que todo gobierno (territorial) debe plantear una estrategia (que es sólo una parte de un proyecto político regional) que responda a cuatro preguntas que envuelven la identificación de cuatro pares de variables:

i] ¿ qué producir y dónde vender ? Cara al Siglo XXI, la selección de un perfil productivo regional debe basarse preferentemente en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas o competitivas, originadas, como es bien sabido, en inteligentes esfuerzos de "partenariado" en la investigación científica y tecnológica. Se trata de agregar

---

desarrollo de la industrialización brasileña, otros fueron destruidos o inhibidos por la competencia interregional" (Guimaraes Neto; 1995).

y agregar progreso técnico a la producción regional. Hay que tener presente que al responder a la primera parte de la pregunta, la región debe asumir también la responsabilidad de cerrar (ex-ante y no ex-post) actividades que no pueden ser competitivas a nivel nacional o internacional (piénsese en la minería del carbón en la Región VIII). Finalmente, responder a la pregunta acerca de dónde vender significa desarrollar en forma permanente estudios de mercado y sistemas de mercadeo que permitan inventar o descubrir los nichos de comercio apropiados;

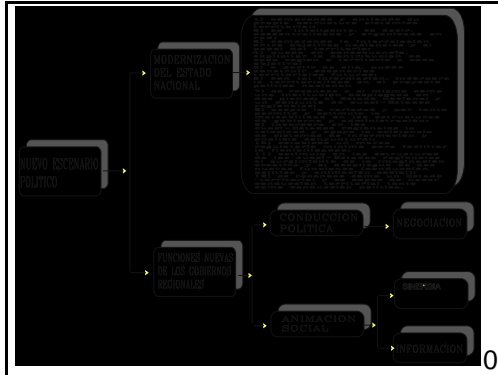
ii] ¿ qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos ? La primera parte de la pregunta tiene que ver con el desarrollo y mantenimiento de verdaderos "bancos de proyectos", a disposición de potenciales inversionistas y en línea con el perfil productivo identificado previamente. El financiamiento hay que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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

#### UN ESTADO MODERNO DESDE EL ANGULO TERRITORIAL:

- 1) comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial;
- 2) es "inteligente", es decir, descentralizado y organizado en red;
- 3) comprende la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio;

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

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

En el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de Chile planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, un 0.81% por región! En términos absolutos, se llegaría a cifras regionales medias del orden de los 50 millones de dólares por región o US\$630 millones en total, una cifra que es aproximadamente un quinto de la que se encuentra en un país como Colombia por ejemplo.

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

La conclusión debe ser clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias regiones, **deberán inventar nuevas formas de gobierno que**

**permitan acceder a recursos de diferente naturaleza, pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psico-sociales.**

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

Es importante observar que la **negociación hacia arriba** adquiere una importancia impensada en el pasado al tener en cuenta la **creciente exogeneidad del crecimiento económico regional**. En efecto, a medida en que se intensifica la globalización, aumenta la movilidad espacial del capital, tanto del nacional como, principalmente, del capital transnacional. Una proporción creciente de la inversión asentada en cualquier región tiende a tener como respaldo el capital extra-regional; de allí la necesidad de potenciar la capacidad de negociación regional para, **primero**, obtener radicación de capital y, **segundo**, para lograr la máxima pertinencia de esa radicación a los lineamientos estratégicos regionales.

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

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico y presupone, por cierto, la preparación de un **proyecto regional**, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no sólo en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que se ha escuchado a Intendentes y Consejeros en este

mismo sentido. Si la mayor parte de la regiones no disponía hasta hace poco de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión tendía a configurar un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que hace poco, exactamente el día 21 de agosto de este año, un importante rotativo capitalino ha criticado acervamente al Ministro de Planificación por un supuesto intento de **¿destruir?** al MIDEPLAN debido a la introducción de indeseables criterios "políticos" en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas <sup>26/</sup> y que los criterios puramente económicos de evaluación "preman" las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas.

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

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

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

La segunda forma de desplegar la función de **animación** consiste, como se dijo, en el proceso de **recircular la información en forma estructurada**, de manera de superar el entropismo, reducir la incertidumbre y facilitar que la toma de decisiones del conjunto de

---

<sup>26/</sup> Hace pocos años, Miguel Arraes, Gobernador de Pernambuco (Brasil) sostenía en la prensa local que "nadie puede disputar **técnicamente** a Pernambuco su derecho a ser la sede"... de un importante proyecto de refinería de petróleo de PETROBRAS. Según el mismo periódico, un asesor del Gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de US\$600 MM envolvía decisiones puramente técnicas.

los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional.<sup>27/</sup>

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

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

## UN ENFOQUE CONTEMPORANEO A LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO REGIONAL

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

"En la década de los ochenta, tres tendencias interrelacionadas modificaron de una manera fundamental la naturaleza de las ventajas comparativas y la receta para el éxito en el desarrollo económico. las aglomeraciones regionales, los racimos industriales y los basamentos económicos se convirtieron en más importantes que cualquier otro factor para determinar los ganadores y los perdedores en la economía global de los 80's..."  
Los basamentos económicos explican con mayor precisión los éxitos de la economía global que los tradicionales factores de clima de negocios. Los basamentos económicos

<sup>27/</sup> Tal vez el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar esta función de "recirculación estructurada de la información" queda dado por la falta de un ejercicio interpretativo, a nivel de cada región, del significado de las cifras 1960-1992 del PGB regionalizado recientemente dadas a conocer. En cada región ya sería posible saber qué importancia ha tenido la **estructura productiva intersectorial** por un lado y la **competitividad nacional de los sectores productivos** por otro, en la dinámica del crecimiento regional, una información clave para enfrentar procesos de reconversión, que están en el horizonte de todas las regiones.

constituyen una compleja mezcla de recursos necesarios para competir exitosamente en la economía global. Incluyen trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial, tecnología y recursos de I & D accesibles, capital financiero disponible, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida. Estos basamentos económicos han llegado a ser mucho más importantes para un crecimiento económico de alta calidad que los factores tradicionales asociados a un clima de negocios, tales como la mano de obra barata, tierra de bajo costo e incentivos tributarios especiales"

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

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

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

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

Los actores individuales pueden ser identificados, por ejemplo, con claridad mediante el uso del software ELITE que ha sido desarrollado en el ILPES precisamente con esa finalidad. Este software entrega la lista individualizada de los miembros de la sociedad civil que ocupan lugares de poder y de influencia; se trata de una información de primera importancia para conocer la **estructura de poder regional** y para iniciar un proceso **participativo** de preparación de un proyecto. Además, el mismo software permite "calcular" el índice de conflictividad regional, una información sin la cual se navega a

ciegas en las aguas del desarrollo regional. El estudio en terreno permitiría, además, verificar el grado de coincidencia entre los actores así individualizados y los que aparecen como conductores del movimiento VALDIVIA REGION.

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



0

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

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

ii) Cultura. Son dos los elementos que interesa estudiar en relación a la cultura regional [<sup>28</sup>] y a su incidencia en los procesos de desarrollo.

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

Aparte del "mix" cultural presente en un territorio, interesa investigar la capacidad de la cultura del lugar [<sup>29</sup>] para producir **autoreferencia**, es decir, identificación de la sociedad con su propio territorio o, puesto de otro modo, la capacidad de esa cultura para introducir códigos referenciales en los mensajes de autoidentificación territorial. ¿ Qué códigos o qué referentes se pueden descubrir detrás de un mensaje tal como, por ejemplo, **yo soy valdiviano** ? ¿ Cuáles son las imágenes que dan sentido al mensaje transcrito ? ¿Cuál es su alcance territorial ? En este caso específico, no resulta clara la diferenciación urbana-provincial del mensaje **yo soy valdiviano**. No obstante, es perceptible, a lo menos en la ciudad de Valdivia, un "orgullo" por un pasado y por ciertos

---

<sup>28</sup>.- Cabe señalar que se usa el término cultura en relación al desarrollo (una cultura de desarrollo) y no en su acepción más general ligada a una cosmovisión y a una ética y menos todavía, en la acepción restringida de "conocimiento".

<sup>29</sup>.- Ahora sí interpretado el concepto en su forma tradicional.

"activos" del presente (calidad de vida, por ejemplo) que apuntan a la existencia de una cultura autoreferencial. El mismo hecho de que el conocido concurso pictórico "**Valdivia y su río**"

alcance ya su décimo cuarto año de vida revela cómo un recurso natural paisajístico crea imágenes culturales.

iii] Recursos. Cuatro son las categorías de recursos que interesan para el desarrollo [30]. En primer término, los tradicionales recursos materiales (recursos naturales, equipamiento de infraestructura y recursos de capital); en segundo, los recursos humanos, no tan sólo en cantidad, sino principalmente en relación a su calidad, pertinencia regional y contemporaneidad; en tercer término, los recursos psicosociales, visualizados como más y más importantes y que tienen que ver con cuestiones tales como la **autoconfianza colectiva, la voluntad colectiva, la perseverancia, la consensualidad, etc.** y que precisamente se muestran en forma tan visible en la Provincia de Valdivia; en cuarto término, los recursos de conocimientos, elemento fundamental en el desarrollo en el Siglo XXI o en la "sociedad del conocimiento" como la denomina Sakaiya (1994). Estos recursos de "conocimiento" se refieren en primer lugar, al conocimiento "científico" de la propia realidad y potencialidad regional o provincial y en segundo, a la existencia local de instancias (¿universidad?) capaces de transformar **información en conocimiento**.

iv] Instituciones. Una adecuada "institucionalidad" constituye otro de los factores importantes para estimular el desarrollo, un tema favorito en los trabajos del Premio Nóbel de Economía Douglass North. Lo que interesa realmente en el examen de la institucionalidad valdiviana, en este caso, no se remite a un mero listado de instituciones públicas y privadas, sino más bien se trata de evaluar en qué medida las instituciones existentes son **flexibles, veloces, inteligentes, y virtuales**. La flexibilidad es requerida a fin de ajustar las instituciones a la cambiante realidad del medio [31]; la velocidad es ahora indispensable para entrar y salir de acuerdos y de redes y para aprovechar oportunidades en un entorno que a su vez, cambia a una velocidad sorprendente; la inteligencia institucional se refiere principalmente a la capacidad de aprender y a la capacidad de establecer "nodos" con otras instituciones y la virtualidad (tan de moda hoy en día) es una condición para operaciones **ad-hoc** frente a determinadas y específicas situaciones y para configurar arreglos estratégicos como los que fueron mencionados al comentar los nuevos conceptos regionales.

---

<sup>30</sup>.- De acuerdo a Porter (1990) los factores de la producción serían de cinco tipos: i] recursos humanos; ii] recursos físicos; iii] recursos de conocimientos; iv] recursos de capital; v] recursos infraestructurales.

<sup>31</sup>.- Se ha comentado en otras oportunidades que la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de Chile ha creado una institucionalidad (los gobiernos regionales) completamente **rígida** al establecer un idéntico organigrama para cada uno de los trece gobiernos, con absoluto menosprecio a las heterogeneidades regionales.

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

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

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

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

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

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

vi] Entorno. El último de los elementos del hexágono del desarrollo tiene que ver

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

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

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

En cualquier región o en cualquier territorio organizado deben evaluarse ambos aspectos. ¿Cómo se perfila cada uno de los elementos y cómo se articulan entre sí? La tarea básica del desarrollo para un territorio como la Provincia de Valdivia es **modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y dirija**.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>.- Varias de las ideas expuestas han sido puestas a prueba en distintos lugares. Posiblemente el esfuerzo más comprehensivo sea todavía el realizado en 1990 en la Región del BíoBío. En dicha oportunidad, el ILPES, con el financiamiento del PNUD y a solicitud del Ministerio de Planificación y Cooperación, ayudó al Gobierno Regional a formular un proyecto colectivo de desarrollo, enmarcado en la idea fuerza LA REGION DEL BIOBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI. El trabajo de campo puso de manifiesto las carencias regionales en casi todos los vértices del hexágono, pero sobre todo, puso en evidencia la falta de una voluntad colectiva y consensuada por un desarrollo moderno, algo que paulatinamente se está mostrando en la performance económica y social de la región.

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

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

## BIBLIOGRAFIA

Boisier S. (1994) *"Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales"* **Estudios Territoriales** # 102, Madrid.

Boisier S. (1995) *"La modernización del Estado: una mirada desde las regiones"*, **Estudios Sociales # 85** . C.P.U, Santiago de Chile

- Boisier S. *et all.* (1995) **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**, ILPES/DPPR, Serie Investigación, Doc. 95/14, Santiago de Chile.
- Carleial L.M.da Frota (1993) "A questao regional no Brasil contemporaneo" en: **Reestruturacao do espacio urbano e regional no Brasil**, L. Lavinias, L.M.da Frota Carleial y M.R.Nabuco (orgs.), ANPUR, Editora HUCITEC, Sao Paulo.
- CONARA (1976) **Chile hacia un nuevo destino**, Santiago de Chile
- de Castro I. E. (1994) "Visibilidade da Regiao e do Regionalismo: A Escala Brasileira em Questao" en: **Integracao, regio e regionalismo**, L.Lavinias, L.M.da Frota Carleial y M.R.Nabuco (orgs.), Editora Bertrand Brasil S.A. Río de Janeiro.
- Guimaraes Neto L. (1995) "Desigualdades regionais e federalismo" en: **Desigualdades regionais e desenvolvimento**, Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (orgs.), Editora UNESP, Sao Paulo.
- Morin E. (1994) **Introducción al pensamiento complejo**. GEDISA Editores, Barcelona.
- Ohmae K. (1995) **The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies**, The Free Press, New York
- Porter M. (1990) **The Competetitive Advantage of Nations**, The Free Press, New York.
- Sakaiya T. (1994) **Historia del futuro. La sociedad del conocimiento**, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- SRI International (1990) **Economic Success in the 1990's**, Menlo Park, California

Stohr W. (1969) **Metodología para la delimitación de las regiones en Chile**, Manual de Planificación Regional, U. Católica de Chile, CIDU, Santiago de Chile.

## ANEXO I

### SUGERENCIAS DE ACCION INMEDIATA POR PARTE DE LA SUBDERE

- 1.- Socializar el contenido de este informe en Valdivia, particularmente ante el Comité Valdivia/Región. Esta discusión presupone la presencia de los expertos y una amplia campaña publicitaria antes y después de un evento tipo conferencia o seminario.
- 2.- Contratar un especialista en administración pública para determinar qué tipo de funciones y actividades del Gobierno Regional podrían ser transferidas y/o reforzadas a/en Valdivia. El mismo experto debería indicar las rigideces actuales para modificar el arreglo regional actual y los pasos a seguir para una eventualidad como esa.
- 3.- Contratar de inmediato los estudios relacionados con los factores causales del desarrollo (véase el hexágono), con instituciones predominantemente locales y sólo en subsidio, con instituciones foráneas. Dar una secuencia a dichos estudios, comenzando por los más sencillos (actores, instituciones) a fin de mostrar resultados parciales rápidamente, o alternativamente, licitar en forma simultánea estos estudios.
- 4.- Mostrar transparencia pública en relación a la distribución provincial del FNDR y de

otros recursos.

5.- Analizar el comportamiento agregado de la Provincia de Valdivia (nuevas industrias, empleo, obras de infraestructura, etc.) que muestran, probablemente, que hay una cierta dinámica en la provincia, en los últimos años.

6.-Evaluar el potencial de la Universidad Austral para reasumir su rol en la integración del Sur del Cono Sur y en el apoyo al desarrollo de la competitividad regional.

7.-Evaluar las perspectivas de la integración COMAHUE\_LOS LAGOS y del Corredor Bioceánico Bahía Blanca-Corral.

8.-Evaluar las perspectivas a corto plazo de relacionamientos directos de Valdivia con Regiones de países miembros de la Unión Europea en el marco de las negociaciones de acuerdos en marcha.

9.-Evaluar la actitud de los liderazgos socio-económicos de la Provincia de Osorno frente a los marcos contextuales previos a 1974, de 1974, y, en la perspectiva actual.

10.-Clarificar el análisis comparado del marco geopolítico de 1974 con situación actual y planteamientos de Oceanopolítica y nuevo rol de Regiones Puerto.

11.- Delegar en el Gobernador provincial la responsabilidad de liderar la preparación de un proyecto de desarrollo provincial.