

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: [caap1@caap.org.ec](mailto:caap1@caap.org.ec)

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

## IMPRESION

Albazu Offset

# ECUADOR DEBATE

# 65

---

Quito-Ecuador, agosto del 2005

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento / 7-20

*Pablo Ospina*

Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo / 21-38

*Eduardo Gudynas*

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2005 / 39-52

## TEMA CENTRAL

Acerca del localismo ecuatoriano / 53-66

*Hernán Ibarra C.*

Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad / 67-82

*Roberto Santana*

Autonomías regionales y unidad nacional / 83-112

*Franz Xavier Barrios Suvelza*

Una propuesta para evaluar la regionalización / 113-136

*Iván Navarro Abarzúa*

Descentralización y regionalización en el Perú / 137-154

*Javier Azpur*

Integración Europea e identidades regionales / 155-176

*Mario Caciagli*

## DEBATE AGRARIO

Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos:  
el caso de Guangaje / 175-194

*Mercedes Alomía*

## **ANÁLISIS**

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia / 195-222

*Rickard Lalander*

Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias / 223-234

*Rubén Cruzata Santos*

# Una propuesta para evaluar la regionalización

Iván Navarro Abarzúa\*

*La regionalización chilena se constituyó originalmente como una decisión geopolítica; se definieron trece regiones en 1974 y después los gobiernos regionales en 1991. Han surgido planteamientos secesionistas que proponen reconfigurar algunas regiones. El conjunto de problemas no resueltos de la regionalización chilena, requiere una evaluación que considere los aspectos relativos a la configuración regional, la ejecución de políticas públicas, la representación política y las identidades locales y regionales en el marco de la globalización.*

## Situando el tema: la experiencia chilena

**E**l tema de la Regionalización ha ido cobrando una fuerza inusitada, en la misma medida en que el hombre y la mujer común, las instituciones y los centros de estudio, perciben que ésta abre un espacio de participación en la eventual democratización del poder, junto a una alternativa para responder, desde “la cercanía” a los desafíos de ese mundo lejano pero embriagador, difuso pero atractivo, desconocido pero aparentemente amigable que es la globalización. Se podría sostener que pertenecer a una Región se ha ido haciendo tan familiar como el sentido de pertenencia que naturalmente se tiene con la ciudad, pueblo, villorrio o lugar donde se ha nacido y del cual se

habla como algo propio, cercano y a donde siempre se quiere regresar. La consecuencia más directa de este sentido de pertenencia creciente, es que en el caso chileno, el sistema de regionalización pareciese ser irreversible, sin perjuicio de eventuales modificaciones que siempre se pueden realizar. En otros casos, seguramente por lo novedoso que siempre resulta “el acercamiento al poder”, aunque sea limitado u ocasional, esta valoración del propio territorio lleva también a sobrevalorar una eventual posibilidad de llegar a ser una Nueva Región, territorios que forman parte de alguna Región ya existente, pero que mantienen expectativas pendientes relacionadas con la distribución del poder al interior de aquellas y, más concretamente aún, con la calidad de capital o cabecera de Región que los reclamantes

---

\* Investigador del Centro de Estudios Regionales CEDER, de la Universidad de Los Lagos. Osorno, Chile.

no tienen. El hecho es que pareciese haberse generado una tensión dialéctica entre esta irreversibilidad del proceso de regionalización y una siempre eventual modificación de su composición, situación que se presenta en territorios que reclaman mayor autonomía respecto de la Región a la que pertenecen y una mayor cercanía al poder.

Esta situación, sin embargo, se da en realidades en donde, como en la chilena, la regionalización de sus territorios está creada por una institucionalidad que la precede, por un poder ejecutivo que en un momento determinado creó artificialmente Regiones, motivado por razones geopolíticas y no necesariamente como resultado de un regionalismo pre existente al Estado y de raigambre histórica que por lo mismo es capaz incluso de imponerse a la voluntad del Estado, como el caso de las 17 autonomías españolas (Boisier, 2005-8), en donde las tensiones no se dan por nuevos secesionismos, sino por el reconocimiento de regionalismos ancestrales. De esta manera, podemos comprobar que la regionalización chilena obedece a un acto de voluntad política, pero que está aún por delante la tarea de "construir socialmente una región, (que es) un proceso de alta subjetividad que termina en el surgimiento de un sujeto colectivo: la REGION, algo que supone valores, cultura, identidad, emociones, lealtad, regionalismo militante" (Boisier, 2005: 9), o sea, un verdadero proceso de aprendizaje social que se verifica en el largo plazo y que tiene connotaciones complejas que hasta hoy no hemos evaluado en toda su magnitud.

En este complejo escenario se ha ido desarrollando la experiencia chi-

lena por más de cincuenta años, aún cuando la actual configuración de la regionalización comienza en 1974, como lo desarrollaremos más adelante en este trabajo, llegando a constituir las 13 Regiones en que actualmente se divide Chile. Precisamente, por los ya largos intentos de regionalización en nuestro país, los primeros se remontan a los años cincuenta como parte de las estrategias de crecimiento económico industrial, parece hoy necesario evaluar la experiencia vigente, con la finalidad de corregir y proyectar su desenvolvimiento futuro, partiendo del supuesto que regiones más, regiones menos, la Región seguirá siendo una porción de territorio en que se consolidarán identidades, estructuras económico-productivas, rasgos culturales, sociales y experiencias políticas que caracterizarán la vida de las poblaciones que habitan y habitarán dichos territorios.

En el caso chileno no se está siguiendo un camino lógico de evaluar para cambiar, sino el de cambiar para eventualmente mejorar. En el caso específico de la Regionalización, esto se ha traducido en varios intentos secesionistas respecto de la actual Regionalización que, a partir de virtudes y cualidades reales y también algunas supuestas, ha llevado a la lucha por crear "nuevas Regiones" en la Primera, Quinta, Séptima, Octava y Décima Región de Los Lagos.

El intento no es de carácter menor, ya que en la medida en que se aumenta la presión por cambiar el status de la actual Regionalización, se generan tensiones en los territorios que, en mi concepto tienen incidencia en las estrategias de desarrollo de dichos territorios y en

la capacidad productiva y negociadora que deben tener precisamente frente a la economía global.

Si bien es cierto, la mayoría de estos intentos secesionistas nacen con la propia Regionalización, justificada por la aplicación de criterios geopolíticos y poli funcionales de inspiración autoritaria, más que propiamente técnicos, socioculturales y especialmente políticos en su origen, ellos han ido creciendo en intensidad y abriendo camino hacia una eventual revisión de la actual Regionalización en el país. Ello explica que la materia esté contemplada entre los cambios constitucionales que actualmente se tramitan en el Congreso Nacional y que, al menos en cuanto a legislación general, abrirá nuevos espacios de discusión y análisis.

### **La difícil tarea de evaluar...la regionalización!**

En mi concepto, antes de proponer modificaciones a cualquier modelo de regionalización en aplicación, sea para ampliar o comprimir el número de ellas, es necesario **evaluar la Regionalización** que se ha logrado desarrollar hasta el momento de proponer las modificaciones. Ello se debe hacer en el contexto histórico que hoy nos corresponde vivir y abarcando lo que se podría denominar la eficiencia interna y externa de cada una de las Regiones y de ellas en su conjunto, de manera tal que se perciban las fortalezas y debilidades del proceso, en relación con las demandas heterogéneas y cambiantes del mundo global y con el marco legal y conceptual que les dio origen, tratando de armonizar todo ello con las esperanzas y expectativas

que emanan del mundo local y regional.

Sin embargo, el problema más profundo es el **qué evaluar** y de qué manera abordar la tarea para que sea técnicamente consistente, administrativamente posible y políticamente pertinente, de manera que no desanime los cambios, pero a la vez consolide los avances logrados en su desarrollo hasta la evaluación. Ciertamente, el "que" de toda evaluación consiste en sacar a luz las ventajas comparativas del territorio o la región evaluada, respecto de parámetros de similitud, pero a la vez involucra las cualidades, bienes y competencias que permiten avanzar de donde lo evaluado se encuentra hacia estadios de mejora cualitativa y/o cuantitativa. Es lo que Boisier (2003: 20) reconoce como **factores ganadores de los territorios**, sobre la base de los cuáles debe construirse la evaluación, si es que la evaluación se hace para mejorar las condiciones del desarrollo regional y para avanzar hacia lo que el mismo autor denomina **una región que aprende**, primero, para tratar de arribar al estadio de **una región inteligente**, que vendría a ser como la utopía principal: la primera es la que es capaz de hacer de su capacidad de aprendizaje una condición para ser región ganadora, en tanto la segunda se aplica a territorios capaces de innovar, que abren espacio a la creatividad, que tienen disposición para aprender y que están atentas a los factores que determinan sus propios procesos de cambio.

Naturalmente, a este respecto se deberá optar por una perspectiva funcional que permita determinar los factores ganadores en cada caso y la óptica desde la cuál se quiera evaluar. Para al-

gunos ésta será la innovación y la fuerza para responder a los desafíos de la economía y la cultura global, para otros la capacidad de organizarse “desde el Territorio” para tomar decisiones tan rápidas como la velocidad de las comunicaciones lo exigen, para otros en fin será todo lo anterior, más las cuotas reales de poder que se traspasen desde el centro a las regiones, permitiendo la autonomización y poder de los territorios.

En todo caso, y resumiendo lo anterior, evaluar la regionalización, como toda evaluación, consiste en comparar el estado de avance o el estado actual de la regionalización con los objetivos que animaron su origen, estructura y desenvolvimiento de su planificación. Evaluar es comprobar si las intenciones que se tuvieron en el origen del proceso se han visto satisfechas y en qué medida, pudiendo deducir de allí la naturaleza de la continuidad del proceso y eventualmente las modificaciones funcionales, administrativas y de planificación que sea necesario introducir. Ciertamente, la evaluación debe también poner en el tamiz de la reflexión la validez de los propósitos iniciales y sobre todo la factibilidad política, económica y hasta cultural para seguir siendo los elementos orientadores del proceso. En el caso chileno, la intención inicial que tuvo nuestra regionalización actual en orden a controlar equilibrios geopolíticos, a través del establecimiento de regiones, ciertamente ha sufrido un cambio sustancial, ya que en democracia esa intencionalidad puede ser solo de carácter secundario.

En este trabajo, proponemos determinar **campos de variables**, que permitan agrupar aquellos conjuntos de varia-

bles e indicadores que constituyen el complejo y amplio fenómeno de la regionalización, vistos desde la óptica de un diseño de investigación. En el ámbito de este trabajo no se pretende entregar resultados de un diseño ya aplicado y tabulado, sino más bien presentar una propuesta de aquellos campos de variables que deberían considerarse para el efecto. Es este un estudio preliminar que simplemente busca un enfoque de análisis, que debe ser complementado, operacionalizado y aplicado en fases posteriores y que, en consecuencia, no pretende más que ser un punto de partida de este complejo intento por evaluar la regionalización.

Sabemos que este camino es soslayado por los impacientes, que justifican su estado de ánimo en el largo proceso que ya hemos vivido y en las eventuales ventajas que se han dejado de percibir, o en la injusticia que se ha impuesto sobre aspiraciones que se enarbolan como legítimas y en algunos casos como evidentes. No representa este trabajo una confrontación con dichas posturas, que tienen en sí mismas grados respetables de legitimidad. Pero sí es un llamado de atención a un hábito improvisador que causa daño y que impide valorar objetivamente los logros alcanzados y las debilidades no superadas, antes de promover cambios, que si no son bien planificados, pueden llevar a situaciones más graves que las que se quiere remediar.

### Particularidades del caso chileno

Chile ha sido, en el concierto latinoamericano, un pionero en materia de regionalización. Desde los años 50, cuando el centralismo de las economías

mundiales constituía el paradigma dominante, en Chile se inician los primeros intentos regionalizadores, a partir de las 25 Provincias que había establecido la Constitución de 1925, cuya vigencia llegó hasta 1980, año en que entró en vigencia la nueva Constitución en la que se estableció el marco legal que rige la estructura y función actual de la regionalización chilena. Hay antecedentes incluso muy anteriores de “agrupar” territorios, seguramente motivados por la “loca geografía” de nuestro país, que de alguna manera nos lleva a buscar cercanías territoriales, en una larga y angosta faja de tierra que se estira por cerca de 5.000 kilómetros.

Importante es el rol jugado por la Corporación de Fomento de la Producción -CORFO-, creada en los años cincuenta para promover la industrialización y el crecimiento económico de Chile, a la sazón las preocupaciones más acuciantes del país, que propició una región concebida como instrumento de participación y acción de los individuos en las políticas de desarrollo que entonces emanaban de ese organismo. En los años sesenta, bajo el Gobierno de Eduardo Frei Motalva se enfrentó con mucha atención “la cuestión regional”, que trataba de superar el “centralismo productivo” que había denunciado Jorge Ahumada (Ahumada 1957), mediante la propuesta de macro regiones que, sin tener una consolidación territorial definitiva, sirvieron de canales de transmisión para el desarrollo de políticas públicas de la época, aún cuando lo prevaleciente fueron las 25 Provincias en que administrativamente se ordenó el país hasta la promulgación de la ac-

tual Constitución Política. Sin embargo, y a pesar de estos valiosísimos antecedentes, Chile no ha abandonado su tradicional e irrestricto ordenamiento como **Estado unitario y presidencialista**, que ha servido de marco inamovible de la institucionalidad administrativa y política del país.

Desde 1974 en adelante, Chile se adscribió a un nuevo e inédito sistema de organización territorial en Regiones, mediante la creación de trece Regiones, número expresamente determinado en la Constitución y que recién, después de veinticinco años de vigencia, tiene la posibilidad reamentar o disminuir, si es que se aprueba la modificación al Art. 45 del Cap.V de la Constitución Política del Estado, que elimina el guarismo “13 Regiones” y del Art.99 del Cap. XIII, que agrega el guarismo “modificación y creación” a la letra de la Carta Fundamental, en actual trámite en el Congreso Nacional. En el mismo año 1974 se estableció la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR-, que abrió la posibilidad de descentralización de los recursos del Estado, parte de los cuales podrían ser directamente administrados por los Gobiernos Regionales. Este cuerpo normativo fue a su vez complementado por la creación en 1979 del Fondo Común Municipal, mecanismo solidario que permite el apoyo a los Municipios más pobres, en una secuencia que, si bien es cierto ha fortalecido la naciente estructura regional, ha dejado en evidencia un centralismo que se resiste a ser modificado y que la regionalización actual apenas lo limita.



La ley 19097 de 1991 crea los Gobiernos Regionales que tienen como objetivo fundamental contribuir al desarrollo social, cultural y económico de cada Región del país, promoviendo la participación de la comunidad en la definición de sus propias estrategias de desarrollo y en la asignación de los recursos públicos dispuestos para ello<sup>1</sup>. La Regionalización, reconociendo la inspiración original que le imprimió la CONARA, Comisión Nacional para la Reforma Administrativa del Estado, tiene como uno de sus objetivos principales **el desarrollo territorial armónico y equitativo** y debe respetar los criterios de **solidaridad entre las Regiones**, como al interior de ellas, en lo referente a **la distribución de los recursos públicos**<sup>2</sup>. Esta precisión es muy importante al momento de "evaluar" la Regionalización, puesto que se refiere a un marco ético, geográfico y financiero del proceso, que tendrá que vérselas con el centralismo en la distribución de los recursos, fenómeno que se replica al interior de las regiones y de cada uno de los territorios provinciales y comunales que la componen.

El Gobierno Regional, es el principal componente de la estructura político-administrativa de la institucionalidad regional. Está constituido por un poder ejecutivo representado por el Intendente, que a la vez es representante de confianza del Presidente de la República y Jefe del Gobierno Interior (con-

firmado el planteamiento del Estado unitario y del carácter presidencialista del poder político, esta vez en la Región) y por un poder legislativo, compuesto por el Consejo Regional. Este organismo está a su vez constituido en proporción al cuerpo electoral regional y es elegido en forma indirecta por los Concejales y Alcaldes electos en cada una de las Comunas de la respectiva Región.

Conocido es el hecho que la regionalización acontece en una coyuntura político-institucional marcada por la ideología de la seguridad nacional, que sirvió de base al gobierno militar y que significó concebirla y desarrollarla bajo la influencia de una concepción geopolítica de inspiración autoritaria, influyendo en su actual configuración elementos subjetivos y de conveniencia que fueron significativos para el mando militar de entonces, pero que hoy generan dudas respecto de su pertinencia geográfica y socio-cultural y respecto de los criterios técnicos que se tuvo a la vista para configurar las actuales Regiones.

Como lo señalábamos en un trabajo sobre el tema (Navarro, 2001), a pesar de los fuertes rasgos comunes de identidad que nos caracterizan como país, existen componentes subculturales de carácter local que influyen en algunos casos fuertemente y que en este proceso fueron subestimados, lo cual hoy tiene fuerte impacto en diversos compo-

1 Art. 100 de la Constitución Política y 13 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración del Estado.

2 Artículo 104 de la Constitución Política del Estado.

nentes identitarios regionales, que pugnan más bien por sacarse el “chaleco de fuerza” que significa la actual regionalización, bajo argumentaciones diversas pero que tienen un claro carácter secesionista respecto de las actuales 13 Regiones del país. El caso más marcado es el de Valdivia Nueva Región, que lucha por recuperar un protagonismo pretérito que, sin embargo, encuentra nuevas vías respiratorias en una Agenda Pactada entre sector público y privado, que abre un camino para la revisión de la actual estructura regional<sup>3</sup> y que más recientemente ha recibido un nuevo impulso, gracias a un Estudio de Factibilidad de tres posibles nuevas Regiones<sup>4</sup>, elaborado por la Universidad Católica de Chile, en que a Valdivia la califica como pre-aprobada para ser nueva Región<sup>5</sup>. Pre-aprobación que en todo caso es condicional, puesto que queda pendiente su configuración final, dado “que no se descarta que la Nueva Región pudiera quedar integrada por las provincias de Valdivia y Osorno”.

Como se ha señalado precedentemente, lo común de las corrientes secesionistas es que **no parten de una evaluación técnica de la actual Regionalización**, sino que más bien se basan en criterios reivindicacionistas y en la sistematización, técnica o apriorística, de

virtudes, cualidades y patrimonios que justificarían su constitución en Regiones distintas a las actualmente existentes. No es común que en sus argumentaciones se considere por ejemplo la confrontación del criterio de Macro o de Microregiones como la estructura geográfica, económica y socioplítica más adecuada para responder a las nuevas y emergentes exigencias de un mundo global diverso, incluso, al tiempo en que las actuales Regiones fueron establecidas.

### **Propuesta de algunos campos de variables, en vista a una evaluación de procesos de regionalización**

A pesar de que la actitud de evaluar antes de cambiar no constituye un rasgo característico de nuestra idiosincrasia y de nuestro carácter nacional, debemos hacer un esfuerzo por iniciar procesos en esa dirección, tendientes a generar debates y adelantar consecuencias respecto de la conveniencia real de modificar la regionalización vigente y de las eventuales modificaciones, que involucren cambios no previstos para las poblaciones afectadas. Pero además, es necesario evaluar con el fin de anticipar efectos en las estructuras de poder de los territorios escindidos y de los que

3 Como el caso de Valdivia hay otras tensiones secesionistas, como Arica, en la primera Región, San Felipe- Los Andes en la quinta, Los Ángeles- Chillan en la Octava, por citar las más activas en esta materia.

4 Arica, Ñuble y Valdivia.

5 “En esta primera aproximación solo Valdivia está por sobre el promedio de su conjunto, por lo que sería el único de los tres casos en que la petición entraría en la categoría de pre- aprobada”

permanecen en la antigua institucionalidad, especialmente los económicos y administrativos, que tendrán consecuencias directas en la capacidad de inserción de los nuevos territorios en las estructuras de mercado y en los entes sectoriales del gobierno central.

A partir de estas consideraciones, se proponen tentativamente **campos de variables** tendientes a evaluar procesos de regionalización, teniendo siempre como referencia lo que acontece actualmente con la regionalización chilena y, en buena parte, condicionados por urgencias secesionistas que se han señalado anteriormente.

El **primer campo** de variables debería decir la relación con someter a evaluación, por así decirlo, **LA MISION DE LA REGIONALIZACION**, esto es, la correspondencia entre el estado de avance de la regionalización hoy y los objetivos iniciales, orientados claramente a generar un desarrollo territorial armónico, condicionado por criterios de solidaridad entre las Regiones como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos por una parte y, por otra, a dinamizar la convivencia social y la participación al interior de las Regiones.

Un **segundo campo de variables** consiste en precisar si los responsables de la regionalización actual la construyen y consolidan teniendo en consideración análisis de pertinencia, que determinen si son las **MICROREGIONES O LAS MACROREGIONES** lo que mejor sirve, como ámbito institucional, para responder a las necesidades del desarrollo en el mundo global y a la definición de origen de la regionalización. En el caso específico de la regionalización

chilena, se trata de evaluar si son mejor y más propias de nuestra realidad histórica y sociocultural las actuales 13 Macro regiones o un número menor que éste, o las 25 Microregiones o un número mayor que éste, que estuvieron representadas por las 25 Provincias de la Constitución de 1925.

Ciertamente, es un tema que no ha sido expresamente analizado y de cuya respuesta depende buena parte de cualquier fundamentación a tendencias secesionistas o conservacionistas de nuestro proceso de regionalización. Sabemos, en el ámbito más general, de la crisis del Estado-Nación tradicional que ha corrido a la par con las nuevas exigencias de la globalización y de una revalorización del territorio (Garretón, 2001), que ha ido de alguna manera acercándose y distanciándose de un estructurado ciberespacio que se comprime más y más y que se transforma en lugar de encuentro y convivencia, pero con cierto grado de despersonalización y de carencia de afectividad. Lo regional y lo local, paradójicamente, han tomado el rol de refugio de un hombre y una mujer que en la globalización, muchas veces percibe más amenazas y soledades que beneficios para su existencia cotidiana: es allí donde muchos creen que se pueden resolver las inconsecuencias e incapacidades del estado tradicional para acceder a las necesidades y a las expectativas comunes, es allí donde incluso se exige se generen las bases de políticas públicas y sociales más apegadas a los problemas reales, más apegadas al "territorio de la cotidianidad", del que habla Sergio Boisier (Boisier 1993).

Por lo tanto, los entornos referenciales del hombre de hoy, si bien paradójicos y eventualmente contrapuestos, son la globalización y la regionalización, éstos parecen vaciar de contenido al Estado-Nación, lo que se expresa en desafíos trascendentes y nuevos, como el traspaso de poder y de soberanía de los referentes nacionales a los territoriales, como una forma peculiar de responder a lo global, manteniendo el derecho a lo íntimo, a lo propio, a lo que hoy se necesita sentir como un espacio más humano y como el último reducto de la humanización del hombre y su mundo, del hombre y su cotidianidad, del hombre y su territorio.

Así, globalización y regionalización, constituyen dos referentes en una dimensión distinta a la tradicional, dimensión hasta ahora marcada por la sociedad capitalista y por un Estado-Nación que actualizó la fuerza de sus ideologías y que se transformó en el único satisfactor de necesidades y expectativas, individuales y colectivas. Hoy, la nación y el individuo siguen siendo muy reales, incuestionables, y están presentes todo el tiempo y en todo lugar, pero parecieran no ser hegemónicos. Han sido subsumidos de alguna manera por la sociedad global, por los componentes de la globalización: el mundo se ha mundializado, de tal manera que el globo ha dejado de ser una figura astronómica para adquirir más plenamente su significación histórica (Ianni, 1998). Y en esa sociedad global, el espacio local o regional ofrece hoy mayor cercanía y protección que el espacio nacional.

¿Pero, de qué espacio regional hablamos?, ¿De uno de dimensiones equi-

valentes a nuestras actuales Provincias o a las 25 de las décadas pasadas, o más bien a regiones macro, que contengan diversidad económica y cultural suficientes como para incorporarse "competitivamente" al mundo global garantizando así la protección que el hombre actual pide frente a lo inasible?. ¿Sabemos de lo que hablamos, o más bien omitimos este pronunciamiento, evitando reconocer índices y variables objetivas que podrían alterar nuestro juicio? Diversos analistas hablan de cambios inmensos en los finales del siglo XX y los albores del XXI, pero ¿Cómo han influido ellos en la percepción del territorio y sobre todo en la capacidad de éste para generar bienestar y desarrollo?, ¿Serán las economías de "gran volumen" o las de "gran valor" (Robert Reich) las que determinen la mejor extensión de los territorios para capturar más recursos?. Los secesionismos deben necesariamente considerar elementos de esta naturaleza para fundamentar sus expectativas, pero también lo deben hacer las actuales regiones para justificar su existencia.

**Un tercer campo de variables surge** a partir de los dos anteriores y tiene que ver con **la configuración geográfica y socio cultural de las actuales Regiones**, configuración, especialmente la geográfica, que es "intuida" como inadecuada e incluso injusta, sin tener a la vista antecedentes técnicos que describan un "modelo" ideal de Región, que no creo exista en parte alguna. A lo más, existen regiones competitivas, como algunos casos de territorios alemanes, norteamericanos, españoles, italianos que tienen como característica común el no afe-rrarse a estereotipos de región inmodifi-

cable, sino por el contrario, son capaces de ordenarse de tal manera que pueden establecer alianzas con otras regiones, constituyendo regiones más grandes, territorios más integrados, de acuerdo a las exigencias que les ofrezca el mundo global y ante el cuál quieren responder con sus propias capacidades y recursos. Es cierto que nuestro país, en el marco de un arraigado hábito improvisador, ha cruzado por diversos modelos de regionalización casi insensiblemente, en los que sus componentes ni siquiera han sido racionalizados, lo que precisamente explica el carácter discontinuo y transitorio que muchos de dichos intentos han tenido. Sin embargo, y a pesar de haber ensayado diversos modelos de región, hoy concebimos nuestras regiones “como un todo definitivo e inmodificable”, que es lo que ciertamente genera tensiones e inestabilidades, primero territoriales, pero también de carácter socio cultural, que atentan contra las posibilidades de crecimiento y por lo tanto de generación de bienestar para las poblaciones que a ellas pertenecen.

Recordemos que hasta los años 50 predominó un estilo de desarrollo de las regiones del país, para entonces sin connotaciones geográficas tan precisas como las actuales, inspirado principalmente en el fomento de la infraestructura, entendida como base del crecimiento económico predominante de la época, independientemente de los criterios de equidad social que debieron evitar la distribución injusta de la riqueza que caracterizó y sigue caracterizando nuestro desarrollo. En los años 50 dicho desarrollo estuvo centrado en las grandes empresas estatales y en su impacto en el crecimiento económico que, “por cho-

rreo”, (parecido al actual criterio) llegaba a las regiones del país, como un reflejo del bienestar y de la actividad laboral que generaban en el centro. En los años 60 predominó el criterio de “los polos de desarrollo”, con los cuales se pretendió generar fuerzas endógenas propias, pero que nunca estuvieron respaldadas por políticas de descentralización económica o administrativas apropiadas a las intenciones iniciales que las generaron. De la misma manera, en los años 70 comenzó a predominar el funcionamiento del “libre mercado”, lleno de nuevas expectativas, basadas en un individualismo acendrado que, se decía, debería generar crecimiento económico y justicia social, pero que en el fondo entronizó al mercado como regulador del desarrollo socioeconómico, subsumiendo las aspiraciones de desarrollo regional y local en el aura oscura del consumismo. Su referente de regionalización fue el de concentrarse en los territorios más aptos para agilizar “los términos de intercambio”, que nos relegaron siempre a la producción y exportación de materias primas y a la internación de productos elaborados y semi elaborados, que dieron a los países industrializados siempre la ventaja de acrecentar su know how, a costa de nuestro empobrecimiento y dependencia.

De los años 90 en adelante, predomina la preocupación por la descentralización, como el proceso que efectivamente ha de hacer posible la regionalización y el robustecimiento del poder local.

La configuración geográfica y socio cultural de las actuales Regiones tiene mucho que ver con todos y cada uno de

estos modelos de desarrollo regional, si es que se les puede denominar de esa manera, y resume la carencia de un hábito de rigurosidad y de eficiencia técnica para fundamentar adecuadamente dicha configuración, sin caer en la tentación en que cayó, de responder a decisiones de fuerza y de poder, que hoy dejan en evidencia la arbitrariedad y el juego de intereses que definieron la configuración y el funcionamiento de la Regionalización desde su inicio hasta hoy.

El problema mayor, en este campo de variables, es como evaluar la variable socio cultural, especialmente en realidades donde se cruzan “diversas almas”, como la del mestizaje tradicional, la de los pueblos aborígenes, especialmente la mapuche huilliche, las correspondientes a fuerzas migratorias que vinieron para quedarse, como la española, la árabe, la yugoslava, la alemana, por identificar las principales. Esta realidad, que es la chilena pero que es proyectable a varios países latinoamericanos, consiste en que lo social y cultural está mediatizado por la fusión o la superposición de culturas que generan identidades que generalmente no son ni individualizadas, ni conocidas, ni incorporadas al debate regional, o cuyas identidades se difuminan en una inmediatez hiriente que impide individualizar expresiones identitarias que juegan un rol esencial en lo concerniente a hábitos de pertenencia, de relación con el medio, con los demás y con las pautas de comportamiento social en el territorio local.

En consecuencia, este tercer campo de variables comprende una serie interminable de indicadores referidos al te-

rritorio, a la configuración y correspondencia de las divisiones territoriales con las características históricas del desenvolvimiento de las sociedades y de las expresiones culturales a ellos correspondientes. La experiencia nos demuestra que en este campo hay “mucho paño que cortar” para superar las arbitrariedades de origen y las anexiones forzadas que pasaron por encima de las identidades, las expresiones culturales y hasta las fronteras geográficas de muchas poblaciones, villorrios y sectores que hoy forman parte de las regiones existentes.

**Un cuarto campo de variables** está referido al tema del poder político y del poder económico, visto desde la perspectiva de la descentralización y no solo de la desconcentración que pueda mostrar en la actualidad y que sirvió para mostrar las bondades de esta regionalización en su inicio, especialmente en la fase del régimen militar que generalmente utilizó la desconcentración económica y administrativa como sinónimo de descentralización, muchas de cuyas rémoras subsisten en la actualidad.

Tanto investigadores sociales como algunos organismos oficiales, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (Junio 2000), hablan de la necesidad perentoria de modificar la estructura del Estado, tendiente a generar el estrechamiento de la asociación entre el Estado y la sociedad civil y una redistribución de las responsabilidades y tareas entre ambos, viabilizada por acuerdos y decisiones participativas.

Desde los años sesenta en adelante, y ya con los antecedentes referidos, la descentralización ha ocupado parte im-

portante de las preocupaciones reformistas, en tanto su éxito o fracaso ha estado y está fuertemente ligado hoy a la suerte de la regionalización, al extremo que se entienden como procesos intrínsecos y correspondientes entre sí: no hay regionalización real sin descentralización y la descentralización se puede traducir en una efectiva regionalización.

Surge entonces este cuarto campo importante de variables, que permite mirar la descentralización, que se puede traducir en parte importante de un proceso de evaluación de la regionalización, especialmente en lo concerniente a desentrañar si el carácter fuertemente presidencialista del régimen político, en este caso chileno, basado en la creencia de un poder ejecutivo fuerte, ha permitido o no la dispersión del poder político y económico del Estado, desatando como consecuencia procesos importantes de descentralización. Esta es un interrogante que no solo compete al Estado, sino que puede aplicarse también a los territorios llamados regiones, provincias, comunas, y podría ampliarse además a otros actores, como los partidos políticos, las instituciones intermedias, la Iglesia, entre otros.

Importante de evaluar es si esa eventual dispersión del poder efectivamente es lo que las Regiones necesitan para ejecutar sus propios planes y estrategias de desarrollo, si los tienen, en el tiempo y al ritmo que lo necesitan, o si ello en los casos que se ha dado ha sido más bien para promover una especie de **centralismo disperso**, que solo repre-

sentaría una forma distinta de centralismo, pero centralismo al fin.

De parte de las propias autoridades del Estado, se expresan respuestas escépticas al respecto, puesto que se reconoce que, en general, ha predominado la visión de una carencia de voluntad política en torno al tema de la descentralización, de una falta de consenso sobre los limitantes y desafíos del proceso y de la no-existencia de una visión prospectiva del país y de un modelo de descentralización para Chile, como lo señala la Subdere (2000) en su informe.

Sin embargo el tema, en vista a una adecuada evaluación, debe desagregarse en los sub-temas que corresponde, abocándose a cuestiones específicas tales como medir el efecto que han tenido los criterios de democracia, modernización y gradualidad en la descentralización y en la regionalización, que han sido los criterios definidos por los gobiernos de la Concertación en materia de reformas políticas estructurales; o bien, identificar los efectos que ha tenido en la descentralización y en la regionalización la distinción entre los conceptos de gobierno y de administración del Estado, que la legislación chilena entiende de manera precisa: **la facultad de gobernar solo se puede desconcentrar y solo la de administrar se puede descentralizar**; en igual sentido se debe analizar una eventual **cultura centralista** que ciertamente se ha arraigado a través de los propios procesos educativos y que tiende hoy a frenar los procesos de descentralización y regionalización.

Sin embargo, en relación con la descentralización, creo que el tema esencial, más allá de las limitaciones

del marco jurídico y normativo, que ciertamente se puede modificar a pesar de exagerados resguardos de la Constitución de 1980 que existen para ello, es el de la voluntad política para descentralizar el gobierno y la administración y para efectivamente generar un estrechamiento de la asociación entre el Estado y la sociedad civil.

**Un quinto campo de variables para evaluar la regionalización**, lo constituye la institucionalidad regional, en tanto en cuanto es posible constatar que hay avances, pero también un importante cúmulo de políticas y decisiones pendientes, la mayoría de las cuales tienen que ver con el perfeccionamiento de dicha institucionalidad y que deben ser evaluadas, primero en su factibilidad jurídica de transformarse en reformas por una parte y, por otra, en su eficiencia para remediar los efectos que pueden provocar en la descentralización y consecuentemente en la regionalización, desde el momento que entren en vigencia (Ferrada 2002: 12- 20).

Con razón sostiene el mismo Autor (Ferrada 2002: 1) que en el marco jurídico definido a principio de los 90, con la creación de los Gobiernos Regionales, se suscita una serie de dificultades de diverso tipo. Entre las principales, que dan objeto a la propuesta de reforma legislativa que actualmente se encuentra en trámite, se cuentan el disponer de una estructura administrativa de las Regiones uniforme para todo el país, lo que impide una adecuación a las necesidades y realidades propias de cada territorio, cuestión muy importante en un país con una geografía compleja como es Chile. Por otra parte, el poder legislativo del gobierno regional, el Con-

sejo Regional, no es percibido por la ciudadanía como un órgano adecuadamente representativo y al contrario se le ve como algo ajeno y distante, lo que no es concordante con los objetivos de legitimidad, subsidiariedad administrativa, eficiencia y eficacia que se propuso la reforma regional originariamente. A lo anterior se suma la dificultad en la distribución de responsabilidades al interior del Gobierno Regional, por las dualidades que se originan entre los niveles regionales, provinciales y locales, todos sometidos a una normativa similar, a pesar de su enorme diversidad.

Por las razones señaladas y otras que analizaré más adelante, relativas a la descentralización del gasto público, el Gobierno ha enviado para su tramitación en el Congreso, una normativa que en parte tiende a superar estas dificultades y a acelerar el proceso de descentralización del poder. Las materias contenidas en dicha reforma son:

- La organización territorial de la administración del Estado, que implica las reformas constitucionales, especialmente la relativa al Art. 45 que ya hemos señalado.
- La creación de las Areas Metropolitanas y los Territorios Especiales, tendiente a flexibilizar la estructura actual de las Regiones, señaladas en este trabajo como uniformes para un territorio diverso.
- Los órganos del Gobierno Regional: dice relación con las modificaciones al rol del Intendente, a la organización e integración del Consejo Regional y a la elec-



- ción y atribuciones de un Presidente del Consejo Regional distinto al actual Intendente.
- Las funciones y atribuciones del Gobierno Regional, en el sentido que se fortalece la responsabilidad del Consejo Regional en relación a los recursos financieros de decisión regional por una parte y, por otra, se perfecciona los mecanismos decisorios de esta instancia en materia normativa.
  - La administración provincial: al efecto, se norma la administración provincial como órgano de gobierno interior, más allá de la sola función fiscalizadora de los servicios públicos que hasta ahora detentó, en tanto por otro lado propone la supresión del Consejo económico-social de nivel provincial, por inoperantes e intrascendentes para el desarrollo de las políticas gubernamentales a ese nivel.

Como se puede apreciar en este conjunto de reformas propuestas y aún no consolidadas, después ya de un par de años en trámite legislativo, en la institucionalidad regional se reconocen vacíos y también dualidades en determinadas normativas, en especial aquellas que tienen relación con uno de los objetivos fundacionales de la regionalización que prometía acercar más las decisiones a la gente y generar niveles más explícitos de participación ciudadana en el gobierno. Entre las variables a considerar en este plano, sin duda se encuentra la necesidad de separar las funciones de gobierno interior, que perte-

necen al campo de las de la confianza del Presidente de la República, de aquellas que son propias de un poder ejecutivo en el gobierno de cada una de las regiones, función que se encuentra subsumida y concentrada en el Intendente Regional.

**Un sexto campo de variables** habla de la necesidad de evaluar la real capacidad que tienen hoy los Gobiernos Regionales para liderar en forma autónoma el desarrollo regional.

En el año 2001 la totalidad de los Gobiernos Regionales debieron elaborar y aprobar las **Estrategias Regionales de Desarrollo**, que comprometieron un horizonte de 10 años, para el desarrollo de políticas específicas de crecimiento estratégico, de fomento productivo y de políticas generales de asociacionismo económico y social, elaboradas por agentes públicos y privados, que constituyen una adecuada carta de navegación para la función propia de estos organismos. En ellas se contempla también la posibilidad de generar nuevas áreas de desarrollo, especialmente aquellas que concitasen la participación público-privada y la ampliación de la competitividad de nivel regional, de cara a los desafíos propuestos por la economía y el mercado global.

Es importante, sin embargo, evaluar la pertinencia y el estado de avance de estas propuestas y la medida en que han cumplido sus objetivos y contenidos específicos. Especial interés debería haber en la capacidad desarrollada por los Gobiernos Regionales para, a partir de sus Estrategias Regionales de Desarrollo, asociarse con los gobiernos locales - los Municipios- y con las organizaciones intermedias de cada Región; para

implementar las políticas propuestas en estos instrumentos de planificación. En este sentido sería interesante constatar la eventual coordinación que existe entre las Estrategias de Desarrollo Regional, los Planes de Desarrollo Comunal - PLADICOS- y los mecanismos de planificación nacional, puesto que de ello depende la coordinación y racionalización de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a llevarlas a cabo.

En este sentido, el panorama parece ser muy preocupante. Para mejor graficar esta situación, citaré el caso de la Región de Los Lagos, en donde solo 21 de las 42 Comunas declaran tener algún instrumento de planificación técnicamente formulado y de ellos prácticamente ninguno tiene relación con las Estrategias Regionales de Desarrollo aprobadas en el 2001.

Ello, sin embargo, da también una muestra de lo importante que es evaluar el desarrollo práctico de estas políticas y la influencia que ello puede tener en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

**Un séptimo campo de variables**, dice relación con la voluntad política para hacer regionalización, expresado en la capacidad que este proceso tiene para, efectivamente, hacer posible el traspaso de poder que permita decidir regionalmente toda o parte importante de la inversión pública.

En efecto, la sola creación de los Gobiernos Regionales constituyó, por

parte de los Gobiernos democráticos a quienes les correspondió darles existencia jurídica, una reafirmación de la voluntad de perfeccionar la regionalización como un medio para democratizar la asignación y la distribución de los recursos del Estado.

Con tal objeto se ha creado una serie de mecanismos de inversión, destinados a consolidar un fortalecimiento económico gradual de las instancias de decisión regional y una creciente autonomía en materia financiera. Los Instrumentos de Inversión de Decisión Regional - los ISAR y los IRAL junto a los Convenios de Programación y al propio Fondo Nacional de Desarrollo Regional- el FNDR- tienen esa impronta y forman parte de los compromisos que han tomado los Gobiernos de la Concertación sobre la materia. En efecto, esta tendencia ha ido aumentando paulatinamente desde 1990 en adelante: el Gobierno del Presidente Aylwin aumentó de un 13 a un 22% los recursos de decisión regional; el Presidente Frei los llevó del 22 al 44% y la propuesta del Presidente Lagos es llevarlos del 44 al 50,2%, lo que ciertamente marca un proceso ascendente que puede aun perfeccionarse. Sin embargo, e independientemente del porcentaje de que se trate, éste es apenas un 20% de los recursos reales<sup>6</sup>, en tanto el resto sigue siendo decidido sectorialmente en los Ministerios y Servicios superiores de la administración pública, sin participación real de las Regiones, que son las

---

6 Desde 1993, en que el porcentaje de los gastos descentralizados era del 15,04 del total del gasto público, se ha avanzado hasta 1998 a un 20%, lo que representa un avance significativo, pero insuficiente y engañoso en cuanto a su decisión de origen.

eventuales beneficiarias de la administración financiera del Estado.

Es notable la creación de mecanismos para la eficiencia del Gobierno Regional, que al carecer sin embargo de poder económico real, ven limitadas sus reales posibilidades de incidir más resueltamente en el desarrollo de sus beneficiarios. Es el caso de mecanismos como los Comités de Asignación Regional -CAR- que fueron creados por el Servicio de Cooperación Técnica- SERCO-TEC- en 1997 con el objeto de desconcentrar las decisiones respecto a la asignación de recursos de fomento productivo a las micro y pequeñas empresas, o el Programa Universidades- Gobiernos Regionales, creado en 1995, cuyo objetivo es impulsar la regionalización y acercar a las Regiones la investigación científica y tecnológica, a la vez que adecuar las demandas de formación de recursos humanos, entre otros, todo lo cual constituye loables iniciativas, pero hasta ahora de alcance relativo.

Es importante entonces evaluar la autonomía financiera de las Regiones actuales y si esa capacidad se incrementaría con el aumento del número de Regiones o si, por el contrario, ello contribuyese a profundizar lo que muchos estimamos es ya una casi nula autonomía, en función de los desafíos y expectativas que genera la Regionalización.

El documento de la Subdere al que hemos hecho referencia, señalaba la necesidad que tienen las Regiones de aumentar los recursos para inversión pública de decisión regional...en donde el gran desafío consiste en dotar a los Gobiernos Regionales de autonomía y recursos claramente identificados para asumir las tareas que le corresponden.

Debiese avanzarse en una reforma presupuestaria nacional de modo que el presupuesto nacional genere una partida presupuestaria por región, al igual que cada ministerio, y avanzar en la descentralización por el lado de los ingresos a través de tributos regionales, co-participación tributaria u otro mecanismo. Incluso más, dicho documento señalaba la posibilidad de aumentar el patrimonio de los Gobiernos Regionales "de modo que las regiones puedan usufructuar de los terrenos que hoy pertenecen al FISCO"

Todo ello habla de lo necesario que es evaluar los avances en esta materia y el mejoramiento de la capacidad de los Gobiernos Regionales en cada Región para llevar a cabo políticas de esta envergadura y, sobre todo, evaluar si ello está en concordancia con las propias Estrategias Regionales de Desarrollo de cada Región del país y de éstas con los planes provinciales y comunales de desarrollo. Al efecto, es necesario señalar que a comienzos del año 2001, el Presidente de la República aprobó todas y cada una de las Estrategias Regionales de Desarrollo, elaboradas por cada Gobierno Regional y aprobada por los respectivos Consejos Regionales. Sin embargo, estos instrumentos de planificación no han sido evaluados en relación ni con su ejecución, ni con su correspondencia con los Planes Locales de Desarrollo que cada una de las Comunas debería tener explicitado, en perfecta correspondencia con las Estrategias Regionales. Un vacío que habla a las claras de nuestro limitado hábito de evaluación y autoevaluación, respecto especialmente de políticas públicas.

**Un octavo campo de variables** está constituido por la capacidad de articulación que tienen las instancias de regionalización, Gobierno Regional y Consejo Regional, tendiente a generar planes específicos de fomento productivo, de diversificación productiva y de encadenamientos productivos, especialmente en regiones fuertemente monoproductoras, como las del norte chileno hasta no hace mucho, o de regiones fuertemente condicionadas por sistemas productivos tradicionales, generalmente vinculados a la producción agropecuaria, como es el caso de las regiones del sur de Chile.

En nuestra realidad constatamos a menudo que el fomento productivo se está haciendo a través de planes nacionales no diferenciados y con montos financieros muy pequeños para las expectativas que genera esta posibilidad. Tal vez si deba evaluarse esta aplicación de políticas y confrontarla con una que tenga como eje la instancia regional y, especialmente, la instancia local. Sin embargo lo que se debe evaluar es la capacidad del poder central para transferir los recursos que realmente se requieren, para llevar a cabo políticas de fomento que incidan realmente en el desarrollo regional.

De la misma manera, es importante medir la capacidad de la regionalización para promover la diversificación productiva, tanto en relación con las propias expectativas de desarrollo de la Región, cuanto frente a las posibilidades nuevas que abre la economía y el mercado global, especialmente a través de los tratados de libre comercio, que se han transformado en el brazo efectivo

de la globalización y de los mercados internacionales. Hoy más que nunca se hace necesario generar nuevos polos de desarrollo económico, especialmente en Regiones que ven condicionadas sus expectativas de desarrollo por el centralismo, la predominancia monoproductiva o el apego a sistemas tradicionales de producción. La alternativa más visible en los últimos tiempos, especialmente en algunos países latinoamericanos como el nuestro, ha sido el turismo, que por falta de efectivas políticas de fomento permanece en estado embrionario, a pesar de las excelentes condiciones y recursos naturales que existen en nuestros territorios y que carecen del factor humano y de una planificación e inversión adecuada, para transformarse en polo decisivo de desarrollo regional.

Por último, es necesario evaluar la capacidad desplegada por las regiones para generar encadenamientos productivos, que permitan promover simultáneamente procesos económicos, con procesos sociales y políticos, que generalmente se dan integradamente en los territorios. La acuicultura es un buen ejemplo de ello, en donde su expansión productiva generalmente involucra a otros sectores productivos, como el agropecuario en la conformación de cadenas alimenticias por ejemplo, generando expectativas de empleo y de mejores niveles de participación política en forma simultánea. Naturalmente que a este ejemplo se pueden adicionar muchos otros en el área forestal, agropecuaria y extractiva, en donde se cuenta con estos sistemas productivos, pero generalmente tienen su desarrollo condicionado a su propia esfera de influen-

cia, cayendo en una atomización que termina por limitar sus propias proyecciones.

**Un noveno campo de variables** está constituido por la capacidad que tienen los organismos regionales para concertar políticas y para generar instrumentos que promuevan efectivamente la confluencia de la inversión público-privada propiciando simultáneamente, los diálogos sociales que den consistencia social y política a dichas iniciativas. En efecto, pareciese que una de las falencias fundamentales que tiene la regionalización es la relativa a la ausencia de instrumentos que promuevan la focalización de recursos públicos y privados, destinados especialmente a la promoción de fuentes de trabajo y mejoramiento de los estándares de productividad de las regiones.

Por otra parte, es imprescindible revisar la capacidad de los actores para buscar coincidencias y programar acciones comunes, especialmente tendientes al mejoramiento de los índices de productividad y al fortalecimiento de los programas sociales que favorezcan a los actores del proceso. Los denominados Diálogos Sociales son parte importante de este tipo de estrategias, que lleva a coordinar iniciativas y recursos del sector público, el sector empresarial y los trabajadores, en torno a proyectos específicos, que a su vez traducen la aptitud de una región para articular el esfuerzo público-privado. Cada vez es más evidente la necesidad de estas con-

fluencias, aunque también se sabe que existen reticencias que las ponen en riesgo o que ni siquiera las dejan aflorar como factores del desarrollo regional.

En nuestro caso, la concertación de esfuerzos público-privado ha tenido buenos referentes, tanto a nivel nacional, como al interior de las propias regiones. En el año 2004 se comenzó a aplicar el Programa "Chile Emprende", cuya finalidad es coordinar los recursos focalizados a la inversión pública desde distintos organismos gubernamentales (CORFO- SERCOTEC, INDAP<sup>7</sup>, entre otros), con recursos provenientes de los Municipios y de entes privados, con el objeto de promover el apoyo a la creación y respaldo a las pequeñas y medianas empresas en las propias regiones del país. A esto se suman los programas de concertación público-privada que las propias regiones han sido capaces de generar, a pesar de las múltiples fuerzas de resistencia que muchas veces se les oponen.

Entre estas fuerzas de resistencia, la principal es la falta de una cultura de concertación público-privada dentro de la institucionalidad pública y la desconfianza del sector privado, especialmente el empresarial, para hacer sus inversiones. Estos elementos sin embargo, no han sido suficientemente evaluados, dentro del contexto general de la regionalización.

**Un décimo campo de variables**, está constituido por la capacidad comunicacional desarrollada por las regiones,

---

7 Corporación para el Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica e Instituto de Desarrollo Rural.

sea para desburocratizar los procedimientos administrativos, sea para acercar de mejor manera el gobierno a la gente, que es uno de los objetivos principales de la regionalización. En este sentido, es necesario evaluar la capacidad de las regiones para incorporar, por ejemplo, el gobierno electrónico, la cabilia única y el silencio administrativo como técnicas de mejor atención al público, pero también de transparencia de los procedimientos administrativos.

En efecto, en el caso chileno, se ha avanzado enormemente en estos procedimientos, sea por la implementación de sistemas de publicidad de las compras y licitaciones públicas a través del mecanismo denominado CHILECOMPRAS, sea a través de legislaciones en materia de probidad y transparencia que, como proyección lógica, se aplican a cada una de las regiones del país. Sin embargo es necesario hacer una evaluación del impacto que estos mecanismos han tenido en cada una de las Regiones y, naturalmente, una proyección en orden a optimizarlos en su funcionamiento regional y local. La mayoría de estos mecanismos, por no decir la totalidad, corresponden a iniciativas gubernamentales y, en ese sentido, sabemos la valoración que esos actores tienen de estos mecanismos. Lo que no sabemos es la opinión de los usuarios y la magnitud de los efectos que pueda haber generado en la valoración de éstos respecto del servicio público, ni la medida en que los nuevos procedimientos corresponden con mejores expectativas de transparencia, funcionalidad y pertinencia.

Es importante evaluar, **como un décimo primer campo de variables**, si en

su actual estado de avance, las regiones han sido capaces de contribuir a un desarrollo más equilibrado y armónico entre ellas, o si por el contrario han contribuido a profundizar las diferencias históricamente existente entre los territorios.

En buenas cuentas, se trata de constatar si las regiones han sido capaces de reducir la excesiva concentración de la riqueza y de las fuentes de trabajo en la región metropolitana, fomentado su desplazamiento a las regiones, especialmente las más apartadas de centro. Esto conlleva ciertamente a la autoevaluación de las propias regiones para conocer si han desarrollado políticas de fomento de la masa crítica existente en la Región, si se cuenta con mecanismos de fomento productivo que hagan atractiva la Región para los inversionistas, si se cuenta con planes generales que evidencien la contribución del desarrollo de cada Región al desarrollo general del país.

Es indudable la necesidad de coordinar esfuerzo de las regiones, especialmente las de los extremos norte y sur del país, en materias que les son afines y cuyo éxito o fracaso traspasa fácilmente las fronteras regionales: me refiero a políticas de comunicaciones, de infraestructura vial, portuarias y marítimas en general, de turismo, de transporte y de intercambio cultural, por citar solo las principales.

La impresión es que ello no constituye una práctica habitual y funcional, a pesar de su necesidad evidente y que no existen las instancias formales donde ello se materialice. El actual Gobierno ha implementado los Consejos de Intendentes, que ciertamente constituyen un

paso positivo para el efecto. Pero de las propias regiones, salvo excepciones, las iniciativas en este sentido son desconocidas.

**Como décimo segundo campo de variables**, propongo evaluar si los Gobiernos Regionales han desarrollado las capacidades y los instrumentos para preservar y promover las identidades locales y regionales, a fin de resistir el empuje de una cultura global que en su seno esconde antivalores, estilos consumistas acendrados y una especie de secularización de las culturas locales, de manera que puedan ser más fácilmente subsumidas en la gran cultura.

En este sentido es importante tratar de percibir en que medida existe la posibilidad y la voluntad de generar una cultura "de la región", que contribuya a configurar liderazgos regionales y formas de expresión regionales, que contribuyan a la formación de una autoconciencia regional y a una preocupación compartida por el crecimiento y bienestar de los miembros de las comunidades regionales, de manera que en la cercanía tengan la defensa contra los riesgos de la cultura global, difusa, atomizada, arrolladora.

De la misma manera, se hace preciso evaluar la pertinencia de los contenidos, objetivos y metodologías educativas para este fin, dada la importancia insustituible que tiene el aparato educativo en la preservación de las identidades culturales. Especialmente en Regiones con porcentajes altos de población rural, el profesorado y la institución escuela son factores gravitantes en el crecimiento cultural, en la integración de las subcultura regionales y en la preservación de patrimonios originarios. Sin

embargo, ello no ha sido sometido a evaluación pertinente, lo que a su vez dificulta su promoción y estímulo.

### **Otras formas y contextos de evaluación de los procesos de regionalización**

Seguramente, son muchos más los campos de variables que se deben tener en consideración para realizar una adecuada evaluación de los procesos de Regionalización. Pero estos doce campos que he presentado significan un punto de partida estimulante, en una materia que intimida por su extensión y complejidad.

El paso siguiente es desagregar estos campos de variables en variables propiamente tal y en formular indicadores, que hagan posible una evaluación lo más objetiva y exhaustiva posible, como un medio insoslayable para contribuir al mejoramiento de nuestro proceso de Regionalización. Ciertamente una tarea compleja y de alguna manera difícil de abordar sin una voluntad política expresa para hacerlo.

En este sentido, se han iniciado procesos de medición, tanto en el sector público nacional como en el internacional, que marcan una preocupación por la evaluación de los procesos de regionalización. Me referiré concisamente a los mecanismos de evaluación denominados el **índice de competitividad regional** y el **índice de desarrollo humano - idh-**.

El Índice de Competitividad Regional -ICR- es un instrumento de medición de la competitividad, entendida como la capacidad de las regiones para alcanzar niveles de crecimiento sustentable en el tiempo. Iniciado en 1996 co-

mo un programa del PNUD, desde 1997 lo tomó a cargo la Subsecretaría de Desarrollo Regional quién, con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Censo, han continuado su aplicación, ininterrumpidamente cada dos años, hasta llegar a la quinta versión en el año 2004.

El ICR constituye un instrumento, o conjunto de variables en el lenguaje de este trabajo, que como se ha dicho mide la competitividad de las regiones, teniendo como referente el conjunto de competencias y exigencias que presenta la globalización para el desarrollo armónico de los territorios y, en consecuencia, pretende identificar aquellos factores que marcan diferencia entre región y región. Para ello toma en consideración diversas áreas de medición y su comportamiento en períodos de tiempo de dos años cada uno. Expertos, informantes calificados, han logrado exitosamente elaborar una metodología de trabajo que se aplica preferentemente en el ámbito empresarial, como sucede con la versión 2004, en que se encuestó a 2400 empresarios de las diversas regiones del país.

Los factores de competitividad que incluye el ICR muestran un camino para medir diversas capacidades vinculadas a cada variable, pero vistas desde el conjunto de las otras variables que constituyen el complejo mundo del desarrollo regional. Dichos factores son los siguientes:

- Factor resultados económicos.
- Factor empresas.
- Factor personas
- Factor infraestructura.

- Factor gobierno.
- Factor ciencia y tecnología.
- Factor recursos humanos.

A través de la medición de logro de los indicadores correspondientes a cada uno de estos factores, el ICR propone un ranking u ordenamiento entre las regiones del país. En consecuencia, el Índice de Competitividad global se obtiene a partir de la estandarización de distintas variables e indicadores, en una escala con distanciamientos que se distribuyen entre 0 y 1, como valores mínimo y máximo de distanciamiento de cada elemento.

El Índice de Desarrollo Humano-IDH, es aplicado por el PNUD y corresponde también a un mecanismo de medición de algunas variables específicas, a las que asigna un valor numérico que le permite precisar los logros de determinados territorios, en las áreas de vivienda, trabajo y educación. Dichos valores determinan el Índice de Desarrollo Humano de estos territorios, que en el caso chileno y en su aplicación del año 2000, fueron 333 Comunas de todo el país, de cuya información se deducen índices concretos para dichas Comunas en las tres áreas señaladas, pero también para las provincias y regiones a las cuales ellas pertenecen.

El IDH opera con una escala internacional que distingue:

- Un IDH alto, referido a valores de 0,800 y más.
- Un IDH medio, entre 0,500 y 0,799.
- y un IDH bajo, con valores inferiores a 0,500.



Al igual que lo que sucede con el ICR, el Índice de Desarrollo Humano permite establecer un ranking de las regiones entre sí, alternándose los avances y retrocesos en cada una de las tres áreas de estudio. Ranking que finalmente se estructura sobre la base de información secundaria recogida por sus responsables, lo que le hace en cierta medida vulnerable, dado que las fuentes de información, al menos algunas de ellas, como es el caso de las propias comunas en evaluación, ofrecen calidad y confiabilidad heterogénea de la información que proporcionan.

En todo caso, y al igual que sucede con el ICR, el Índice de Desarrollo Humano ofrece importante información para gestar un proceso más amplio de evaluación de la regionalización. Son antecedentes que se actualizan periódicamente y que tienen el respaldo de organismos de innegable prestigio en las materias que abordan.

### A modo de conclusión

No escapa a nuestras preocupaciones, la necesidad de soñar con nuestras regiones como **regiones inteligentes**, o sea con características que les permita, manteniendo identidades esenciales, responder adecuada y eficientemente a los desafíos y oportunidades que abre la sociedad global. De ahí la necesidad de consolidar aquellas capacidades ganadoras y aquellas estructuras e instituciones exitosas que se han ido constituyendo en su proceso de configuración, evitando alteraciones traumáticas y sin fundamentos sólidos que las justifiquen.

De ahí la importancia de evaluar el desarrollo de las regiones y de proyectar las modificaciones y mejoras en función

de procesos técnicos y calificados de evaluación, que no solo justifique los cambios, sino que también ratifique la conservación y perfeccionamiento de estructuras, procesos y formas orgánicas exitosas.

En este trabajo, tal cual lo señalaba en la explicitación de sus objetivos, se presenta una propuesta básica de evaluación, centrada en campos significativos de variables. El esfuerzo mayor, sin embargo, sigue pendiente en cuanto a determinar los componentes de cada uno de estos campos y el criterio de evaluación, que puede tomarse de las experiencias que aquí se han descrito. Un trabajo apasionante, en búsqueda de la región inteligente que deseamos tener en nuestros países.

### Bibliografía

BOISIER, Sergio

- 2005 *"La regionalización en Chile: ¿Quo Vadis?"*. Texto preparado para el Seminario sobre Evaluación de la Regionalización, organizado por el Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, Osorno- Chile, 17 de Marzo.

BOISIER, Sergio

- 2003 *"El Desarrollo en su lugar"*. Universidad Católica de Chile, Serie Geo Libros, Stgo de Chile.

AHUMADA, Jorge

- 1957 *"En vez de la miseria"*. Editorial del Pacífico, Santiago de Chile.

NAVARRO, Iván

- 2001 *"Osorno entre la globalización y la regionalización"*. Universidad de Los Lagos, Osorno- Chile.

CARRETÓN, Manuel Antonio

- 2001 *"Cultura y desarrollo en Chile. Pasado y presente"*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

BOISIER, Sergio

- 1993 *"Desarrollo Regional Endógeno ¿Utopía o Necesidad? Ambiente y Desarrollo, Vol. IX, Santiago de Chile.*

IANNI, Octavio

1998 "Teorías de la Globalización". Siglo XXI Editores.

Subsecretaría de Desarrollo Regional

2000 "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile". Santiago de Chile.

FERRADA, Juan Carlos

2002 "Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional en materias de Regionalización". Publicaciones Ebert Stiftung (12, 20, 1)

Subsecretaría de Desarrollo Regional

2001 "Índice de Competitividad Regional". SUBDERE, Santiago de Chile.

## PUBLICACION CAAP

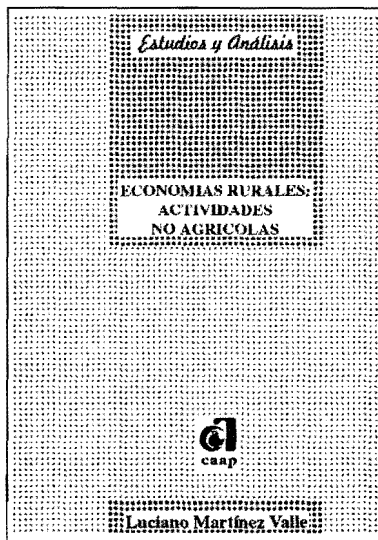
### *Estudios y Análisis*

## ECONOMIAS RURALES: Actividades no agrícolas.

El desarrollo de actividades no agropecuarias ha provocado importantes cambios en el perfil del empleo rural.

Tales cambios antes que provenir de un proceso de modernización agrícola, son más bien el resultado de la crisis por la que atraviesan las economías campesinas.

**Luciano Martínez Valle**



## EL OFICIO DEL ANTROPOLOGO

*José Sánchez - Parga*



"Aunque un oficio no se aprende, si no es con práctica, tampoco la práctica sola es suficiente para iniciarse en un oficio como la Antropología".

El objeto teórico de esta disciplina de las Ciencias Sociales es el describir; comprender y explicar los hechos culturales desde el "otro", desde la cultura que los ha producido, entendida como diferencia, ya que el reconocimiento de esa diferencia nos identifica, nos provee de identidad, nos hace ser y nos une entre iguales y con los otros, en un permanente proceso de interculturalidad, de relación entre culturas (en plural), en tanto toda

cultura es producto de relaciones de vínculo e intercambio.

En los actuales tiempos globalizantes, de uso de conceptos y terminologías que aportan más a la confrontación y confusión que al esclarecimiento, el antropólogo está urgido a reivindicar una competencia que cada vez se la reconoce menos, en tanto sobre la cultura se opina y se dicta cátedra, desde cualquier lugar, y lo que es peor; también desde ninguno, en un mundo donde está en cuestión, según A. Touraine, si podemos vivir juntos iguales y diferentes. Tal es el oficio del Antropólogo.