



Desenvolvimento Regional em Debate

E-ISSN: 2237-9029

valdir@unc.br

Universidade do Contestado

Brasil

Boisier, Sergio

DESCENTRALIZACIÓN EN UN ESTADO UNITARIO: la doctrina (oculta) de la  
descentralización chilena

Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2011, pp. 2-22

Universidade do Contestado

Canoinhas, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862003002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**DESCENTRALIZACIÓN EN UN ESTADO UNITARIO: la doctrina (oculta) de la  
descentralización chilena***Sergio Boisier<sup>1</sup>***RESUMEN**

Este documento examina la situación del proyecto descentralizador de Chile a partir de la Ley de Gobierno y Administración Regional del año 1993, país usualmente considerado como uno de los más centralistas (si no el más) en América Latina, a la luz de una famosa frase de Gregory Bateson. La primera sección da cuenta de los hechos estilizados del período; la segunda toma como punto de partida un cuestionamiento en el sentido de si los chilenos queremos realmente la descentralización; la tercera sección plantea que la LOCGAR no permite en verdad hacer gobierno en las regiones en un sentido politológico y no meramente administrativo del concepto y ello se traduce – en estricto rigor teórico – en la imposibilidad de desarrollarse para las regiones; la cuarta y última sección admite los avances limitados logrados y la forma en que el Gobierno reacciona ante las demandas de una parte de la población y la quinta y última sección examina un horizonte viable sustentado en la socialización de un conocimiento pertinente a la naturaleza de la descentralización en el Siglo XXI.

**Palabras-clave:** Descentralización. Chile. Gobierno. Regiones. Desarrollo.

**SUMMARY**

This document reviews the current situation of the decentralization project of Chile since the approval of the Constitutional Law of Regional Government and Administration in 1993, in a country usually considered as the most centralized in Latin America, a review which uses the well known metaphor by Gregory Bateson. The first section shows the stylized facts of the period; second section starts with a question about the real demand of decentralization in Chile; third section contains a strong statement: LOCGAR does not allow the so-called “regional governments” to govern in a political sense (not only administrative) and therefore regions cannot develop in an autonomous or endogenous sense; the last and fourth section explores a viable horizon founded in a socialized knowledge pertinent to decentralization in the XXI Century.

**Keywords:** Decentralization. Govern. Chile. Regions. Development.

---

<sup>1</sup> Economista chileno, autor de dezenas de artigos e livros sobre o tema desenvolvimento regional e descentralização. Professor em cursos de pós-graduação em universidades de vários países. Ex-funcionário do ILPES/CEPAL, em Santiago do Chile, Chile. E-mail: [sboisier@vtr.net](mailto:sboisier@vtr.net).

## INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR 19175 de 1993) es considerada por muchos como la más profunda reforma del Estado efectuada en el Siglo XX, de mayor alcance que la reforma judicial, ya que ésta es sólo una reforma procedimental, en tanto que la LOGGAR apunta también a cuestiones estructurales. Casi veinte años de puesta en práctica de esta reforma regional ameritan un examen de sus resultados, de sus potencialidades y limitaciones.

En el marco de un balance juzgado como netamente positivo en tanto una reforma de esta especie se debe enmarcar en un proceso de aprendizaje social, de pausado ritmo por naturaleza, el autor apunta sin embargo a lo que parece constituir una suerte de “doctrina oculta” acerca del poder político, asentada en la idiosincrasia nacional, un hecho que impone barreras difíciles de superar mediante una Ley que, en teoría al menos, busca ubicarse precisamente en el centro de la cuestión de la distribución del poder político en la sociedad. A ello se agrega, según el autor, otra característica de la cultura nacional, que se muestra nítidamente en el cuerpo legal: el manejo arabesco del lenguaje, el uso permanente del eufemismo, la falta de asertividad, una cierta hipocresía que impide llamar a las cosas por su nombre, que conducirá a una Ley de *Gobierno* Regional que en los hechos no admite ejercer tal función en la regiones. *El nombre no es la cosa nombrada ni el mapa el territorio*, la famosa expresión de Gregory Bateson parece aplicarse plenamente a este caso.

Aún si esta cuestión fuese resuelta mediante una reforma a la LOGGAR (aunque en las varias propuestas conocidas emanadas tanto del Gobierno como de órganos de la sociedad civil, como la Comisión Nacional para la Regionalización y Descentralización--CONAREDE, no se ataca el fondo del problema), quedarían todavía por resolverse asuntos de carácter más técnico que ni por asomo se plantean, y que tienen que ver con la *epistemología y la metodología* del desarrollo regional o territorial en términos más generales. ¿De qué serviría tener en las regiones un *aparato institucional* bien diseñado para *hacer gobierno efectivamente*, si no se sabe claramente en qué consiste *hacer gobiernosubnacional* en la sociedad del conocimiento? Estas y otras cuestiones son abordadas en este documento.

## UNA RÁPIDA MIRADA EN EL ESPEJO RETROVISOR DE LA LOGGAR

Las políticas públicas, particularmente aquellas dirigidas a asuntos estructurales, no nacen por arte de magia ni por la *casualidad lateral* ( lo que en inglés se denomina “*serendipity*”, expresión tomada del cuento de hadas de H. Walpole: *The Three Princes of Serendip*), ni por decisión unilateral de un parlamentario o de un alto funcionario del Ejecutivo; en general responden a una cierta racionalidad enmarcada en la función del Estado para hacerse cargo de demandas sociales, o en la de arbitrar conflictos de intereses o, finalmente en su capacidad endógena para diseñar formas autónomas de intervención, muchas veces producto weberiano de su propia tecnocracia<sup>2</sup>. Por lo general hay una cierta “historia”

---

<sup>2</sup> El autor ha sostenido en varias oportunidades que la política regional en Chile, que data desde mediados de la década de los sesenta, representa un clásico ejemplo de una política “weberiana”, puesta en manos del Estado por la tecnocracia entrenada en la época en “ciencia regional” e incrustada en el corazón del Estado (ODEPLAN).

(*path dependency*) detrás de cada política y ese es el caso de la política que se expresa formalmente en la LOGAR.

Chile es uno de los varios casos en que una política pública—en este caso la política de desarrollo territorial—nace como consecuencia de desastres naturales (sin desconocer por cierto la historia política de Chile en el Siglo XIX con los intentos federalistas por un lado y por otro la pugna capitalina entre Santiago, Copiapó, y sobre todo, Concepción, las guerras externas e internas y los varios alegatos en contra del centralismo, incluyendo lo que el Diputado Jorge Huneeus—con claro lenguaje oligárquico y clasista-- llamó “*la simpática aspiración*” por la descentralización, según lo anota Luz Bulnes<sup>3</sup>). En efecto, el terremoto de Chillán en 1939 representó una coyuntura para la creación de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), principal instrumento de industrialización durante treinta años y los importantes programas sectoriales puestos en marcha (energía hidroeléctrica, petróleo, sales minerales, carbón, acero, industria metalmeccánica, fruticultura, riego, ganadería, hotelería, etc.) modificaron profundamente la geografía económica del país e introdujeron la noción de *región*<sup>4</sup>.

Posteriormente sería otro terremoto, el de 1960, esta vez acompañado también de devastadores maremotos, la fuerza impulsora de las políticas regionales. En efecto, el gobierno de la época reestructura el Ministerio de Economía abriéndolo al Fomento y a la Reconstrucción de las nueve provincias afectadas y entrega nuevas responsabilidades a la CORFO en materia de *desarrollo provincial* al hacer de esta institución la Secretaría Técnica de los nuevos Comités Provinciales de Desarrollo cuyo propósito era “...*equilibrar el desarrollo económico del país, eliminar los focos de centralismo, la concentración productiva y el crecimiento dispar de las diversas regiones del país*” (énfasis del autor). Precisamente para alimentar el trabajo de estos Comités, la CORFO celebra un amplio convenio de cooperación con la Universidad de Chile para la preparación de estudios *regionales*<sup>5</sup> que constituyeron un semillero para estudios posteriores en la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) y sirvieron para adiestrar a un pequeño núcleo de profesionales.

A mediados de los años sesenta el gobierno Frei Montalva da un paso decisivo al crear la Oficina de Planificación Nacional absorbiendo tareas de la CORFO y también parte de su personal al cual se agregó una pléyade de jóvenes tecnócratas que harían--con asistencia externa del mayor nivel (John Friedmann y Walter Stöhr principalmente)--de la planificación regional la función más relevante y de mayor impacto del nuevo organismo. El gobierno siguiente, de Allende, busca introducir un cambio radical, ideológicamente fundado, en la cuestión regional, cambio que se verá frustrado por razones de sobra conocidas.

El gobierno militar, de una manera que pudiese considerarse como paradójal, da un notable impulso, no a la planificación regional como tal, sino a la sustancia de la cuestión: la

<sup>3</sup> Bulnes L., “La regionalización y sus antecedentes jurídicos” en **La regionalización**, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1988,

<sup>4</sup> Hay que recordar el monumental trabajo de la CORFO (1950) “**Geografía económica de Chile**” en donde se proponen cuatro grandes macro regiones geoeconómicas.

<sup>5</sup> Particularmente relevante fue la serie de estudios sobre la “Región VAC” (Valparaíso, Aconcagua, Coquimbo) realizados por profesores de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile en Valparaíso.

organización política, administrativa, social, y financiera de las regiones mediante los Decretos Leyes 573 y 575 del año 1974<sup>6</sup>.

El gobierno militar hizo suyo un discurso muy descentralizador (ciertamente una contradicción en sí misma) y por otro lado, su estrategia económica creó dos nuevos actores sociales en el país que asumieron como suyo el discurso descentralista y regionalista, los nuevos empresarios ligados a los negocios de exportación de recursos naturales (dispersos en el territorio) y los nuevos académicos de las recién creadas universidades regionales. Más allá de una clara inclinación política de derecha observable en ambos casos, es fácil entender las razones que los empujan a abanderizarse con la descentralización y con la regionalización.

Surge así el germen de una demanda social por descentralización desde la sociedad civil, algo inédito en el país.

El nuevo escenario creado por el plebiscito de 1988 espolea a los técnicos de la oposición para afinar propuestas que pudiesen servir de plataforma electoral y de gobierno a la coalición opositora y por primera vez, la cuestión *territorial* (regionalización, descentralización, desarrollo en el territorio) ocupa un lugar importante en el discurso político en construcción. Naturalmente, ello obliga a su vez a la coalición oficialista a hacer lo mismo y quizás si ello ayude a explicar el hecho de que el candidato de oposición y posterior Presidente Patricio Aylwin da un paso adelante en el cierre su campaña en Concepción con una frase que será una verdadera divisoria de aguas en esta materia: “*El desarrollo regional es un proyecto regional*”, frase preñada de promesas de un desarrollo pensado y ejecutado por las propias regiones.

Lo que sigue es una historia conocida. El gobierno democrático baja el perfil de la cuestión regional a favor de una reforma democratizadora municipal. La oposición de derecha, actuando con una lógica política impecable en su inteligencia, se “apodera” del tema regional<sup>7</sup>, obligando finalmente al gobierno a presentar el proyecto que se transformaría en la LOCGAR.

Las aprehensiones del propio Presidente, antiguo Profesor de Derecho Administrativo, quedaron bien reflejadas en el mismo mensaje al Parlamento, en el que expresa que “*esta leynos lleva a tierra ignota*”.

### **La LOCGAR: una versión refinada de la ambivalencia de la cultura nacional**

La cultura chilena (si es que existe tal cosa) ha generado un ser colectivo de carácter triste, quejumbroso, apagado, “acicatito”<sup>8</sup>, poco asertivo y abusivo del circunloquio y del diminutivo en el hablar y profundamente dependiente del *alter*, del otro, que

---

<sup>6</sup> Un completo análisis sustantivo de la acción “regionalista” del gobierno militar se encuentra en : Boisier S. “La vocación regionalista del Gobierno Militar”, *Revista EURE*, # 77, Mayo 2000, P. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile

<sup>7</sup> Siempre es interesante recordar que en Italia, a partir de 1947, se dio una situación similar, sólo que allá la bandera regionalista la tomó el PC, ante el “olvido” demócratacristiano (en el gobierno de posguerra) de dictar una ley de regionalización de acuerdo a la Constitución.

<sup>8</sup> Hay que recordar un famoso discurso de Eduardo Frei Montalva, durante su primera campaña presidencial en el que se refirió al “alma nacional” comparándola con la argentina y para ello dijo que los argentinos tenían una famosa revista con el título de “Rico Tipo” y que nosotros, los chilenos, los habíamos imitado con otra revista humorística, la que se llamó “Pobre Diablo”. Sobran los comentarios.

sociológicamente fue el *padre-patrón* de la hacienda y después del intenso y relativamente rápido proceso de urbanización y migración rural-urbana, se transformó en el *padre-Estado*, llevando al mundo urbano/industrial la mentalidad del inquilino.

¿Queremos realmente la descentralización?

Este autor, como muchos otros ensayistas más importantes, sostiene que la cultura chilena es profundamente centralista y hay muchas y valederas razones para explicarlo<sup>9</sup>. La cultura no se cambia mediante una ley y lo que se hace en nuestro país, para dejar a todos satisfechos, es dar un nombre, a algo, a procesos, a decisiones, a instituciones, nombre que sugiere un ideal totalmente distinto de la realidad. Llamábamos “divorcio” a una farsa inmoral de disolución del vínculo matrimonial, pero en la que todos estaban de acuerdo, “democracia” a una modalidad de convivencia política llena de enclaves autoritarios y en un pasado no muy lejano, “salmón” a un modesto jurel enlatado y etiquetado en plena falsedad. Somos, como colectivo, campeones mundiales en esconder nuestros defectos y nuestros problemas debajo de la alfombra. La cuestión es que tan acomodaticio edificio se derrumba rápidamente cuando alguien, un individuo o un grupo, comienza a levantar la alfombra y deja en desnudo la realidad.

Este proceso, una verdadera catarsis colectiva, comenzó hace un par de años al amparo de la transición y de sus aires libertarios. Entonces, con horror descubrimos que, lejos de la sociedad más o menos perfecta que habíamos construido para el imaginario colectivo, Chile contiene una sociedad enferma, una sociedad profundamente desigual e injusta, machista, racista, xenófoba, violenta en la intimidad hogareña, sexualmente abusadora (de los menores en primerísimo lugar), retrógrada, autoritaria de siempre, temerosa de la innovación y así destinada inexorablemente a quedar en el andén de la historia, viendo pasar a toda velocidad el tren del progreso y de la modernización.

Y parte de estas características culturales se reflejan palmariamente en la LOCGAR.

El General Pinochet, en sus tiempos de poder omnímodo, solía decir: “*La administración se descentraliza; el poder jamás*”, una frase ominosa cuando se la decodifica adecuadamente. Pinochet no sólo verbalizaba su personal vocación autoritaria (si fuese sólo eso no se justificaría citar ahora); a través de ella expresaba en toda su dimensión *la doctrina militar del poder*, totalmente legítima en sí misma (no se ganan guerras si cada capitán o sargento es libre de tomar sus propias decisiones) e igual a su homóloga de la Iglesia Católica, por lo demás. Pero lo peor es concluir que Pinochet se hacía vocero de la cultura política y administrativa chilena, que predica exactamente lo mismo.

<sup>9</sup> Véase Boisier S. “Chile Siglo XXI: ¿Descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?” en MIDEPLAN, MINTER, SUBDERE, PNUD: **Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile**, 1998, Santiago de Chile.

## Pruebas al canto

Para comenzar hay que referirse al Ministro Diego Portales, considerado el *factótum* de la consolidación del Estado chileno en la tercera década del Siglo XIX, quien decía, en una carta a su amigo y socio José Manuel Cea: “*Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual*”. Obsérvese, un gobierno fuerte y centralizador.

El mismo Ministro escribe de su puño y letra el artículo de la Constitución de 1833 (reproducido idénticamente en todas las versiones posteriores) que define a los Intendentes (creación de la Corona en el Siglo XVIII) como *agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República*. Así se va modelando el régimen político unitario, presidencialista al extremo, de Chile.

Como es conocido, la Constitución de 1925 estableció la existencia de las Asambleas Provinciales, pero, como lo anota Luz Bulnes (op.cit., 7): “*...la Constitución quedó en esta parte como una simple expresión programática, porque no se dictó la ley que viniera a establecer la organización de las Asambleas Provinciales...*”.

La descentralización administrativa se pretendió alcanzar a través de la creación de estas asambleas, pero “*dado el temor de los constituyentes ante todo lo que significara un debilitamiento del poder central, se remitieron a la ley para los efectos de establecer su organización y atribuciones. Esta ley sin embargo, nunca se dictó*” (Bulnes; op. cit., 7).

En 1927 el gobierno del General Carlos Ibáñez intentó llevar a cabo una descentralización administrativa con el propósito de reorganizar la división territorial atendiendo a características regionales y conformar unidades más vastas que permitiesen una mejor administración y el desarrollo de la cultura y el progreso.

La intención del proyecto era más que nada fiscal y no había una preocupación por el desarrollo de las fuerzas regionales de ningún tipo y, de acuerdo a Villalobos<sup>10</sup>, bien se comprende que fuere así en un gobierno obsesionado por el autoritarismo, derivado después en dictadura.

Las acciones tomadas por los gobiernos de Jorge Alessandri (1958/1964) y Eduardo Frei (1964/1970), contenían un germen de descentralización, pero sus objetivos eran otros y además, los propios conceptos teóricos eran escasamente entendidos y menos, difundidos.

El gobierno dictatorial de Pinochet intentó, seriamente, ir hacia la descentralización real del país, sin percatarse inicialmente de la insuperable contradicción lógica entre autoritarismo (no importa si de derecha o de izquierda) y descentralización, cuando ésta se entiende como un proceso político que abre espacios a la disputa política a través de la cual

---

<sup>10</sup> Villalobos S., “Conformación histórica del centralismo”, en VV. AA., La regionalización, Editorial Jurídica de Chile/Editorial Andrés Bello, 1988, Santiago de Chile.

sectores no “oficialistas” pueden copar tales espacios. ¿Qué dictadura permitiría esto? Por ello, el proyecto amplio de descentralización llegó a “punta de rieles” más temprano que tarde y de ahí que el General Matthei dijese al diario El Mercurio en 1984 que “*la regionalización estaba estancada*”<sup>11</sup>.

El proyecto se acomodó entonces a la “doctrina”...¿de quién?... ¿de Pinochet?, ¿de las Fuerzas Armadas?, o como se sostiene acá, de la cultura política chilena.

La CONARA<sup>12</sup> sostuvo entonces ya en 1976: “*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*” (énfasis del autor).

El Presidente Patricio Aylwin en el discurso que pronunciara en Concepción (05/11/92) con motivo de la promulgación de la LOCGAR señaló textualmente: “*...El gobierno regional sigue residiendo en el Intendente, puesto que Chile es un Estado unitario, pero la administración de la región se ejerce por el Intendente en conjunto con el Consejo Regional*”.

Hay que observar cuidadosamente la fina distinción que el Presidente—un experto en la materia—hacía entre gobierno y administración, el primero no sujeto de descentralización, sólo de desconcentración, en tanto que la segunda sí, descentralizada.

Durante estas dos últimas décadas, los varios intentos de poner en discusión, en la opinión pública y en el Parlamento, una modificación a la LOCGAR que permitiese—a lo menos—la elección directa de los Consejeros Regionales, encontró una sólida, a veces explícita y a veces implícita oposición de una suerte de “bancada transversal”, de parlamentarios de gobierno y de oposición que se han opuesto a tal reforma. ¿La razón? No otra que el mezquino cálculo electoral que podría mostrar que algunos Consejeros fuesen elegidos con más votos que los parlamentarios de esa región.

Definitivamente se puede decir que la clase política chilena jamás ha estado a favor de la descentralización política, es decir, del poder<sup>13</sup>.

No obstante, un lector poco prevenido se podría dejar “encantar”, como en la tradición náutica de los cantos de sirena, por los discursos oficiales, siempre pletóricos de promesas. Como ejemplo de ello se puede leer la publicación del Gobierno de Chile que da cuenta de las deliberaciones y promesas del Congreso de la Descentralización, realizado en Concepción el 7 y 8 de Junio de 2001. Pero “obras son amores y no buenas razones”. Más de 18 meses después ninguna de las promesas ha llegado al Parlamento.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> El General Matthei no estaba en la Junta Militar para hacer filigranas intelectuales, de manera que para él “regionalización” y “descentralización” eran una y la misma cosa.

<sup>12</sup> CONARA: Chile hacia un nuevo destino; Documento # 2, 1976, Santiago de Chile.

<sup>13</sup> Por supuesto, ello no excluye posturas personales.

<sup>14</sup> Si bien, de acuerdo a fuentes del Congreso, el 23 de Enero de 2003 habría ingresado al Parlamento el Mensaje # 361-348 del Presidente de la República mediante el cual se inicia un proyecto de ley modificadorio de la LOCGAR, y al momento de escribir estas líneas (comienzos de Marzo de 2003) se ha producido un ajuste en el Gabinete Ministerial y el Presidente ha designado, entre otros, a un nuevo Ministro de Planificación y Cooperación. Independientemente de los méritos tanto del actual Ministro como de todos sus predecesores en la década pasada, hay que recordar que ninguno de ellos recibió o asumió como su tarea central el desarrollo regional del país.



## GOBIERNOS QUE NO GOBIERNAN Y REGIONES QUE NO PUEDEN DESARROLLARSE

En esta sección se mostrará que la principal debilidad de la LOCGAR, de evidente repercusión en el propio desarrollo de las regiones, reside en ser la expresión jurídica de la tradición y de la cultura política y administrativa chilena, *que no admite la descentralización del poder*.

Si bien para juristas y constitucionalistas, las diferentes acepciones del concepto de *gobierno* pueden ser claras, esto dista de ser así para el grueso público.

En el ámbito del Estado, *gobierno* significa, en su acepción más simple, *gobierno interior*, una función que en el caso en comento se remite a cuatro temáticas y responsabilidades:

- a) Orden público y seguridad ciudadana, cuestión que implica velar porque en el territorio en cuestión se respete la tranquilidad, el orden público y resguardo de personas y bienes, para lo cual la autoridad podrá requerir el auxilio de la fuerza pública, siempre en conformidad a la ley;
- b) Coordinación, fiscalización o supervigilancia de los Servicios Públicos, cuestión que se vincula a la permanente información al Presidente de la República acerca del desempeño de Gobernadores y jefes regionales de los organismos públicos ubicados en el territorio, al conocimiento y resolución de los recursos administrativos entablados en contra de resoluciones de los Gobernadores, a la presentación de denuncias o requerimientos judiciales, a la posibilidad de proponer la remoción de Secretarios Regionales y, especialmente, a proponer al Presidente de la República las ternas para la designación de estos Secretarios;
- c) Prevención y atención de desastres, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para prevenir o enfrentar situaciones de emergencia o de desastre;
- d) Extranjería, es decir, aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, supervisar la adecuada administración de los complejos fronterizos, etc.

Como puede apreciarse se trata de funciones que, sin dejar de tener importancia intrínseca, en buena medida podrían incluirse como parte de la función *administrativa*. Esta función, de acuerdo al constitucionalista Cea Egaña<sup>15</sup>, consiste en satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para tal objeto.

El concepto de *gobierno*, siempre en el ámbito del Estado, tiene una segunda lectura, esencialmente politológica, que en términos generales significa *ejercer el poder*<sup>16</sup> *permanentemente, tomar decisiones de alcance colectivo, imponer la autoridad, representar el bien común o el interés general, establecer rumbos y objetivos; significa en definitiva una capacidad para construir y ejecutar proyectos de futuro*.

---

<sup>15</sup> Cea Egaña J.L., **El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, 1999, Valdivia, Chile

<sup>16</sup> Entendido como el control asimétrico de un recurso socialmente escaso.

Cea Egaña sostiene que hacer gobierno en un territorio o región es ejercer las tres funciones de gobierno, a saber: la función política y ejecutiva; la función normativa, judicial y de control; la función administrativa.

Hay que agregar, en el contexto del tema que nos ocupa, que la función ejecutiva y política se expresa en una región con la capacidad para establecer y ejecutar en ella modelos de crecimiento y de desarrollo propios, únicos y diferentes de los modelos que se construyen a nivel nacional.

Naturalmente que ello supone la posibilidad de un conflicto político con la Nación que sólo puede resolverse democráticamente si la región dispone de un poder político que le permita *negociar* con la Nación una solución distinta de una suma cero y lo anterior supone a su vez, la existencia de una *sociedad regional consensual y auto referida a su propio territorio*. Como en Chile esto no existe en la enorme mayoría de los casos, se cierra circularmente el razonamiento al sostener que la *principal tarea política de un gobierno regional que efectivamente gobierne es contribuir decisivamente a la construcción de tal sociedad*<sup>17</sup>.

¿Cómo podría realizarse este ideal si el art. 16 de la LOCGAR señala textualmente como una función del Gobierno Regional: “*Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberán ajustarse a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional* (énfasis del autor)”? ¿Qué quiso decir el legislador con la palabra “ajustar”?<sup>18</sup>. La vaguedad de la idea expresada en el art. 16 permitiría, legítimamente, sostener que en Chile las propuestas regionales de desarrollo (estrategias o planes) tendrían que ser reducciones miméticas a la escala regional de la política nacional de desarrollo. Y en un sentido no menor, es así.

¿De qué política *nacional* se habla en el artículo en cuestión? ¿De la política económica *global* del país?, ¿De la política *nacional de desarrollo regional*, inexistente?

Preciso es reconocer que la literalidad de los textos legales no permite hacer gobierno en las regiones, si por gobierno se entiende la función ejecutiva y política. Tampoco se trata de llevar las cuestiones a un extremo terminando por entender que en todas las regiones las respectivas propuestas de desarrollo deberían ser diferentes a su contrapartida nacional, pero, ¿por qué un proyecto de desarrollo de la Región de la Araucanía no podría basarse en el reconocimiento profundo de las diferencias estructurales (étnicas, culturales, económicas y de otra especie) entre la Región y Chile? ¿Por qué un proyecto de la Región de Aysén no podría basarse en un ecologismo racional, en un desarrollo ambientalmente sustentable, de difícil implementación en el país como un todo? Hay que recordar—como un ejemplo inverso—la postura del Gobernador Spiridião Amin, de Santa Catarina, al defender en su campaña para ser democráticamente electo durante la apertura política de Geisel, su alegato en defensa del estilo de desarrollo de Santa Catarina, muy diferenciado del estilo prevaeciente en el Brasil como un todo. Y si no se puede hacer gobierno en las regiones, no se entiende cómo éstas podrían desarrollarse, en una interpretación contemporánea del concepto.

<sup>17</sup> Siempre es instructivo, para vencer el escepticismo, estudiar el caso del desarrollo histórico de la Provincia del Neuquén en Argentina

<sup>18</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española “ajustar” es “Conformar, acomodar una cosa a otra, de suerte que no haya discrepancia entre ellas” (acepción 2).

Hacer gobierno en las regiones debiera ser una forma simbólica de luchar en contra de la manía homogeneizadora de nuestra cultura, que no ha respetado ni respeta la variedad y el valor intrínseco de ella para efectos de un verdadero desarrollo. Hacer gobierno regional debiera ser una forma de asumir nuestra diversidad interna como país, cosa que es a la luz de la contemporaneidad, *un activo y no un pasivo*.

La Constitución de 1980 establecía que el *gobierno y administración superior* de cada región residía en un intendente que sería de la exclusiva confianza del Presidente de la República. La Constitución Reformada separó ambas funciones estableciendo una fórmula de dudosa claridad al estipular que el *gobierno* de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, pero que la administración superior de cada región “*radicará en un Gobierno Regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región*”. Dicho Gobierno Regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional. Es una fórmula confusa.

Según la historia fidedigna<sup>19</sup>, el criterio dominante en el Parlamento fue el de que la función de gobierno implica la potestad de tomar decisiones y es, por tanto, una facultad de imperio. Es comprensiva, también, de todo cuanto tienda a la preservación del orden público y la conservación de la seguridad interna y externa. Finalmente, es característica de la potestad gubernativa la de poder adoptar resoluciones discrecionales.

Se mezcla, en nuestra opinión, en la consideración anterior, el concepto simple de *gobierno interior* con el concepto complejo y politológico de *gobierno*, a secas, si se puede decir.

A su turno, la función administrativa supone un conjunto de atribuciones que se orientan, más bien, a la aplicación de las normas legales y decretales para la consecución de los objetivos del poder público en materia de *desarrollo* y funcionamiento de los servicios públicos. Ahora se mezcla una cuestión de mera administración (aplicación de normas...) con una cuestión de gobierno, en tanto se tienda, como es la tendencia actual en todo el mundo, a ligar estrechamente el *hacer gobierno con alcanzar el desarrollo mismo*. Si el Papa Paulo Sexto decía que “*la paz es el nuevo nombre del desarrollo*”, sería legítimo parafrasearlo diciendo ahora “*el desarrollo es el nuevo nombre del gobierno*”.

De acuerdo a Cea Egaña (op.cit.), el Intendente regional sirve, simultáneamente tres funciones genéricas (no solamente dos como es usualmente comentado), las cuales resultan, a menudo, en la práctica, incompatibles o conflictivas entre sí: a) Órgano Ejecutivo. Como tal, le corresponde al Intendente, entre otras atribuciones, formular políticas de desarrollo de la región, siempre en sujeción a las restricciones ya comentadas; b) Presidente del Consejo Regional. En tal carácter el Intendente lo dirige con derecho a voz, y en caso de empate, tiene voto dirimente; c) Representante del Primer Mandatario. Cuando actúa en tal investidura, le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley. No se trata ya de una suerte de Dios Jano, sino de un monstruo de tres cabezas; preciso es felicitar a aquellos Intendentes que dejan el cargo sin sufrir de una esquizofrenia aguda.

---

<sup>19</sup> Ver el texto de Salvador Mohor y Paulino Varas: **Reforma regional, provincial y municipal**, Editorial Jurídica de Chile, 1992, Santiago de Chile

La cuestión de la forma cómo se genera el Intendente ha sido un permanente asunto de debate, principalmente entre quienes sostienen que su designación por el Presidente de la República es de la esencia del régimen unitario y los que postulan una posición favorable a su elección popular. El fantasma del federalismo subyace en la discusión. A pesar de ello la demanda por modificar el mecanismo y abrir la puerta a una elección popular de la autoridad política regional (con el nombre, por ejemplo, de Presidente de la Región) ha ganado posiciones, con la posibilidad de crear, de paso, una estructura similar a la francesa, esto es, con dos figuras al frente de la región: una emanada de la voluntad popular, y otra designada representando al Estado.

Rastreando la discusión en torno a este tema, sorprenden algunas opiniones que dan cuenta de cuán ajena a la mentalidad y a la cultura nacional es el tópico de la descentralización política.

Por ejemplo, uno de los políticos más ilustrados (Diputado, Senador, y Ministro) y progresista y ciertamente partidario en general de un avance descentralizador, sostenía en una reunión académica lo siguiente:

Respecto a la posible elección del Intendente, yo creo que eso nos trae un problema bastante difícil. Aún cuando pudiera pensarse que es una medida positiva, producto de la mayor representatividad que le otorga, resulta muy difícil que un Gobierno central, que gobierna todo el país, en un Estado unitario, decida de buenas a primeras pasar una parte sustantiva del territorio a un gobierno de oposición. Eso, en forma absoluta, no existe en ningún país del mundo, pues significaría en la práctica que grandes regiones del país estarían gobernados por la oposición, cualquiera que sea el Gobierno que esté en Santiago”<sup>20</sup> (énfasis del autor).

Por cierto olvidó el Senador que el peligro que él ve (¿peligro o inconveniencia?) es una situación común en Francia y España y por esos lados no causa mayor preocupación que varias regiones hayan estado gobernadas por políticos de oposición, como por ejemplo, Fraga en Galicia, durante el período del PSOE a cargo del gobierno nacional. Lo mismo sucedía en Francia durante el gobierno socialista en que algunas de las más importantes regiones estaban en manos de la derecha. ¿Qué decir del Brasil o de Colombia, ambos ejemplos de pluralidad ideológica de las autoridades sub nacionales? De otro modo, ¿cómo se entiende el juego democrático?

Brasil opera con un régimen federal, pero Colombia es constitucionalmente un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales en tanto que el art. 303 de la Constitución establece que los Gobernadores de cada departamento serán elegidos y al mismo tiempo serán agentes del Presidente de la República, que los puede remover bajo determinadas circunstancias (énfasis del autor).

Conforme a otra de nuestras características culturales, la discusión en Chile tiende a ser maniqueísta: unitarismo a ultranza o federalismo ineludible.

En relación al Consejo Regional, el texto original del artículo 102 de la Constitución dejaba al arbitrio de la ley la forma su elección. El texto emanado del Primer Informe de las

<sup>20</sup> Viera-Gallo J-A., “Política y regionalización”, en Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización, ILPES/Universidad del Bío-Bío, 1999, (p. 382/383), Concepción, Chile.

Comisiones Unidas del Senado optó sin embargo por el sufragio popular; no obstante, el Segundo Informe vuelve a entregar a la ley orgánica la forma en que serán elegidos los Consejeros Regionales, cuestión que terminó, como es sabido, en una fórmula híbrida que no satisface a nadie.

De todos los órganos creados por la LOCGAR, el más criticado, desde adentro y desde afuera, es el Consejo Regional, por su generación indirecta, por sus atribuciones, por el nivel de sus componentes, por el producto de su accionar, por la poca relación entre las resoluciones del Consejo y las propuestas oficiales de desarrollo y, finalmente,...por la escasísima presencia femenina, que apenas llega al ocho por ciento de los miembros<sup>21</sup>.

¿Se puede concebir un proceso real de descentralización sin recursos financieros propios? Parece difícil.

El Capítulo V de la LOCGAR se ocupa del patrimonio y del sistema presupuestario regional. El patrimonio del gobierno regional está configurado por nueve partidas de entre las cuales, y de lejos, la alícuota del FNDR—Fondo Nacional de Desarrollo Regional-- es la más importante. Ya se sabe, por supuesto, que el FNDR se transformó, en medio de los avatares de la crisis macroeconómica de comienzos de los años ochenta, en un fondo de carácter social (de combate a la pobreza) y perdió su orientación inicial de ser un mecanismo de financiamiento de proyectos de crecimiento productivo económico regional.

Actualmente, el gobierno sostiene que cerca de un 50 % de la inversión pública es “decidida” por los gobiernos regionales y este guarismo se muestra como una prueba palpable de la descentralización. Habría que decir: sí y no. Es efectivo que en una década se pasó de un nivel muy bajo en esta materia a uno que se acerca a la mitad, y ello no es poca cosa; sin embargo, hay que tener presente las magnitudes absolutas involucradas, porque si la inversión pública representa a comienzos del Siglo XXI algo así como el 18 % de la inversión nacional, esto significa que las regiones “deciden” (cuestión que hay que calificar, de todos modos) un 9 % de la inversión nacional. Si se hace un ejercicio trivial, pero ilustrativo, ello equivaldría a que cada región “decide” sobre un 0,6 % de la inversión nacional, en promedio (cosa que por supuesto es diferente de la realidad). ¿Cuál es la equivalencia absoluta de ello? Probablemente esto arroje un guarismo no alejado de, digamos, US \$ 80 millones por año. Ya que se ha utilizado la moneda norteamericana, no resulta impropio exclamar: ¡peanuts!, para referirse a este monto desde el punto de vista de las necesidades de cada región.

Aún sosteniendo con fuerza la tesis de que el *desarrollo* depende mucho más de una variedad de *recursos intangibles*<sup>22</sup> que de recursos materiales (como la inversión), no se puede llevar el argumento a un extremo, ya que la base material siempre será necesaria como basamento de procesos más sutiles y en tal caso la parquedad real de los montos de inversión sobre los cuales los gobiernos regionales tienen capacidad de “decisión” constituye una traba al desarrollo. Ello resulta congruente, necesariamente, con el tipo de proyecto que aparecerá

---

<sup>21</sup> Uno de los pocos análisis sobre los Consejos se debe al sociólogo Fernando Marinovic. Este trabajo aparece publicado bajo los nombres de L. Lira y F. Marinovic con el título de “*Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejos Regionales en Chile*” en ILPES/Universidad del Bío-Bío, **Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización**, 1999, Concepción, Chile.

<sup>22</sup> Véase S. Boisier: “Territorial Development and the Construction of Synergetic Capital: A Contribution to the Discussion on the Intangibility of Development”, A. Kumssa and Terry G. McGee: **Globalization and the New Regional Development**, Greenwood Press, 2001, Westport, Conn. and London.

finalmente como destinatario de los recursos del FNDR, principalmente proyectos de pequeña escala de carácter social, destinados a cubrir carencias más que al fomento.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA LOCGAR DESPUÉS DE VEINTE AÑOS: “EPPUR SI MUOVE”**

La frase dicha entre dientes por Galileo Galilei al salir de la sala del tribunal en donde debió abjurar de su teoría cosmológica es perfectamente aplicable al proceso de descentralización chileno, motorizado en la última década por la LOCGAR. Se puede tener reservas, aprehensiones, críticas, a su alcance y velocidad, pero hay un hecho central: se avanza.

La constatación de esta afirmación es muy simple: se discute ahora si la autoridad política regional debe ser desdoblada en dos figuras, para aumentar la legitimidad política de ella y mantener al mismo tiempo la férrea noción de un unitarismo presidencialista; se plantea directamente la elección popular de los Consejeros; se reclama una mayor autonomía financiera de las regiones; se demanda una flexibilización de la propia regionalización para dar cabida a importantes reivindicaciones territoriales (se crean en el 2007 dos regiones: Arica/Parinacota, y Los Ríos); se introducen, o se trata de hacerlo, nuevas responsabilidades en el ámbito de los gobiernos regionales, por ejemplo, tratando de mejorar su capacidad de *insertar mejor a su región en la globalización y en los tratados firmados por Chile con la Unión Europea, con los EE.UU, y con Corea y con varios otros países*. También algunas agencias del gobierno central tratan de mejorar la acción de los gobiernos regionales en el campo de la ciencia y de la tecnología, por la vía de modernizar la relación *Gobiernos Regionales/Universidades Regionales*. Ya en el Siglo XXI se crea en cada región una Agencia de Desarrollo Productivo con fuerte interacción pública/privada.

Nada de esto hubiese sido concebible en 1990. Hay que sopesar estas cuestiones a la luz de la ya tantas veces mencionada cultura política y administrativa centralista del país, no por mencionada menos importante, y en ese marco hay que concordar que el avance es importantísimo y que genera más y más demandas.

### **Y el gobierno reacciona de una manera u otra a estas demandas**

La propuesta de reforma más conocida planteada por el Gobierno del Presidente Lagos incluía: 1) la elección directa mediante sufragio universal de los Consejeros Regionales; 2) la elección del Presidente del Consejo Regional de entre sus pares; 3) el fortalecimiento del Ejecutivo del Gobierno Regional; 4) el fortalecimiento del Intendente como autoridad de la administración pública desconcentrada; 5) el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía; 6) la creación de Servicios Públicos Regionales; 7) la flexibilización de la división político-administrativa del país; 8) la creación de un sistema de administración y financiamiento para las áreas metropolitanas; 9) la formulación y aplicación de una política nacional de territorios especiales. Como se puede apreciar, no se trata de un listado menor y si bien algunas carencias son obvias, no es éste el momento para tratarlas.

Se había agregado también la posibilidad de establecer una suerte de “gerente” o de “administrador” regional, figura análoga a la establecida en los municipios de más de 100.000 habitantes y esta propuesta, si bien pensada, no sería una cuestión menor, si permitiese separar las funciones de *administración* (de corto plazo) de las de *gobierno* (de largo plazo) en el accionar de los gobiernos regionales<sup>23</sup>.

Como se sabe a lo largo y ancho del país, este tipo de reforma no encontró un camino de rosas en el Parlamento y ello ayuda a explicar que su envío a dicho cuerpo legislativo se haya pospuesto sistemáticamente. Así como se ha formado una bancada transversal de parlamentarios (Senadores y Diputados) que apoyan decididamente los avances en la materia, también ha surgido una ominosa bancada transversal opuesta a, por lo menos, las modificaciones de más notorio corte político.

A pesar de todo el gobierno de Michelle Bachelet logra una importante reforma a la LOCGAR: los Consejeros Regionales serán electos a partir de 2012, ya fueron traspasadas a los Gobiernos Regionales las competencias de planificación que estaban radicadas en una Secretaría Regional de Planificación, órgano desconcentrado y no descentralizado y se han establecido patronímicos regionales literales reemplazando a los números romanos, éstos tal vez el sueño que Bourdieu no vio personalmente.

Las reformas buscaban profundizar la desconcentración del sector público y empujar cautelosamente la descentralización. Como resumen, en materia de descentralización política se busca establecer más claramente dos líneas de gobierno: gobierno interior y gobierno regional; en materia de descentralización administrativa se busca establecer dos líneas de administración: descentralizada y desconcentrada; en materia territorial se busca flexibilizar el arreglo actual e introducir plenamente el concepto de área metropolitana; en materia de descentralización fiscal se busca fortalecer el gasto descentralizado y establecer una ley de rentas y fuentes de financiamiento regional.

Por otra parte no son menores los logros del proceso en términos sociológicos. Lo más importante pareciera ser destacar que la puesta en práctica del mecanismo descentralizador, vehiculizado por la LOCGAR en buena medida, ha generado un proceso de *aprendizaje social*, indispensable para pasar de una sociedad centralista a otra descentralizada.

El hecho de tener que discutir en un cuerpo colegiado (admitidos los reparos a su generación) supuestamente representativo de lasociedad civil regional (concepto difuso y débil en Chile) prioridades y asignación de recursos escasos, sin duda que contribuye a fortalecer el débil tejido social (históricamente reprimido por el Estado central, fuerte y centralizado), favorece la “*accountability*” (una condición crecientemente reconocida de una gobernanza adecuada y democrática), genera y fortalece la noción de “*actores sociales*” regionales y mediatiza, en la región, el procesamiento de una serie de demandas sociales que otrora necesariamente debían procesarse en la capital. Se radica una mayor responsabilidad en el manejo de los asuntos colectivos *en la región*. Esto es muy importante. Se avanza, con la lentitud propia de estos procesos, en la transformación de las regiones en *un sujeto colectivo territorial*. ¿Entonces, puede parecer extraño que muchos parlamentarios nacionales tengan recelo de este proceso?

---

<sup>23</sup> El texto del Mensaje # 361-348 enviado en Enero pasado al Congreso no define para nada las funciones del “Administrador”.

## UN HORIZONTE NÍTIDO: CONDICIÓN PARA PROGRESAR

La descentralización, ampliamente entendida, es ahora, en el marco de la globalización, más que una pura demanda política. En efecto, más allá del gigantismo de ciertos procesos que por ello mismo impactan a la opinión pública, como por ejemplo las fusiones industriales y sobre todo financieras, la fase actual del capitalismo, el *capitalismo tecnológico*, muestra la presencia simultánea de dos procesos contradictorios, dialécticos: la concentración en actividades para las cuales las economías de escala son importantes y la segmentación en las que las economías de la diferenciación son más y más importantes. Cualquier observador atento percibe que el primero de estos procesos incluye las actividades más tradicionales, antiguas y rutinarias en tanto que el segundo se presenta preferentemente en las más modernas, de mayor contenido de conocimiento.

Pero cualquiera sea el universo del cual se hable, lo cierto, lo inescapable, es que dada la velocidad de funcionamiento de la sociedad actual, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas, ya que ellas producen sus efectos desfasados en el tiempo, la receta más sencilla para “perder” en el juego competitivo. De aquí que la descentralización se imponga, primero que nada, como un requisito de la competencia.

De aquí también la necesidad de extender la práctica descentralizadora más allá del sector público, para llevarla al Estado como un todo en primer lugar, y a la sociedad en su conjunto en último término. La aspiración social, política, y técnica, es llegar a un *modelo descentralizado de sociedad*.

En el caso específico de Chile, el Norte de la descentralización debe ser el que se acaba de enunciar, pero habrá que avanzar con algo de parsimonia, ya que la puesta en práctica de la descentralización, en cualquier parte, está sujeta a una regla de oro: “*la descentralización avanza paso a paso; cualquier paso en falso lleva nuevamente a la centralización*”.

Como es obvio, las *modificaciones al proceso de generación de las estructuras políticas y administrativas regionales* constituye el punto de partida, como se reconoce (a veces de los dientes para afuera) tanto en el Gobierno como en la Oposición. Los Consejeros Regionales deberán resultar de una elección popular, la única forma de consolidar a largo plazo una verdadera carrera política y profesional independiente de la nominación a través de los partidos políticos (vía Concejaes) como ocurre ahora<sup>24</sup>.

La generación de la autoridad política misma, ya se sabe, por algunos considerada como la entraña misma del unitarismo y por ende intocable, deberá, porque no se percibe otra solución más radical, abrirse, por lo menos, para generar un Presidente Regional (Presidente del Consejo) distinto del Intendente, aún cuando fuese necesario posponer su elección directa para permitir sólo que el Consejo lo elija<sup>25</sup>. Como se ha dicho con propiedad, se adoptaría el “modelo francés”, con un funcionario nominado a cargo de la desconcentración del Estado en la región y otro electo a cargo de las funciones descentralizadas (la función de “gobierno” en primer lugar).

<sup>24</sup> Este proceso fue observado por Robert Putnam en Italia a lo largo de dos décadas. En la investigación citada de Marinovic y considerando las dos primeras cohortes de Consejeros, se avizora un creciente profesionalismo de los Consejeros.

<sup>25</sup> Y sería perfectamente legítimo en tal caso discutir si esta persona tendría que ser Consejero o no.



Otra cuestión que merece una discusión hasta ahora no efectuada es la estructura orgánica misma del segmento desconcentrado regionalmente del Estado, esto es, las Secretarías Ministeriales Regionales, que cabalgan a horcajadas entre sus responsabilidades desconcentradas, como representante del Ministerio en cuestión en la región, y descentralizadas, como colaboradoras directas del Intendente. Sólo la función de planificación ha cambiado su ubicación, como se anotó.

En opinión de este autor, la malla de estas Secretarías se implantó (desde la época de la CONARA, Comisión Nacional para la Reforma Administrativa, el brazo armado del Gobierno Militar en relación a la descentralización) en cada región sin el más mínimo respeto a la considerable diversidad de las regiones en Chile, y para el observador es difícil explicarse el papel de un SEREMI (Secretari@ Regional Ministerial) de Minería en la Región de La Araucanía, donde no hay minas o de un SEREMI de Agricultura en la Región de Antofagasta., desierto total. Difícil en el sentido de que los recursos empleados en tales cargos (incluyendo su apoyo logístico) serían probablemente más eficientes si fueran usados en otros cargos inexistentes pero con más pertinencia a la estructura de la región. También hay que señalar que en no pocos casos un Director Regional de un Servicio Público desconcentrado puede, en la práctica, tener mucho más poder e influencia en el sector que el respectivo SEREMI y ello sólo puede dificultar la acción del gobierno; incluso en algunos casos el gerente de una división de una gran empresa estatal tiene de hecho más poder en el sector que el SEREMI<sup>26</sup>.

Esta verdadera manía por la homogeneidad proviene, en mi opinión, del impulso democratizador y modernizador que se inicia con el Gobierno de Montt, en la segunda mitad del Siglo XIX, al amparo de las ideas liberales que provenían de Europa. Se confunde, entre nosotros, *la democracia con la igualdad y ésta última con la homogeneidad*. Producida esta confusión, que nunca se dio en la cultura anglo-sajona, un Estado fuerte y centralizado era el mejor instrumento para imponer la *homogeneidad* y por esta vía alcanzar la *igualdad* y así llegar a la *democracia*.<sup>27</sup> Camino por lo demás expedito, si ya se contaba con un Estado centralizado.

¿Por qué no permitir a las regiones definir ellas mismas, en cooperación con el Gobierno Nacional, la estructura de las Secretarías?

Pero la cuestión principal, la carencia mayor, la necesidad más importante y también la menos conocida y discutida, que afecta al quehacer de los “gobiernos” regionales, son de carácter *cognitivo*.

Como se anticipó en las líneas introductorias, ¿de qué serviría tener la mejor estructura organizacional en el ámbito de los gobiernos regionales, si se ocupase en hacer más de lo mismo?

No sólo en el ámbito del desarrollo territorial, sino en cualquiera de los ámbitos en que se suele ubicar este concepto (internacional o global, nacional, local, etc.), hacer más de lo

---

<sup>26</sup> Quizás si sea el caso del Gerente de la División Chuquicamata de CODELCO en Antofagasta en relación al SEREMI de Minería de la región. Soy testigo, a comienzos de los noventa, que el Gerente General de ENACAR, en Concepción, tenía mucho más poder que el SEREMI de Minería.

<sup>27</sup> Si se insiste en que democracia es sinónimo de igualdad, habría que calificar cuidadosamente este concepto. Dudo que alguien sostenga hoy que igualdad, a su turno, es sinónimo de homogeneidad.

misma sólo puede conducir a marginar una proporción exponencialmente creciente de la población de los beneficios del desarrollo. Una contabilidad generosa muestra que a comienzos del Siglo XXI, sesenta años después de que la idea de desarrollo se transformase en un concepto de política económica, apenas alrededor de un 12 % de la población mundial puede considerarse como viviendo en lugares y contextos “desarrollados”, a pesar de la enorme cantidad de recursos gastados. Hoy por hoy, muchos están de acuerdo en sostener que tanto el concepto mismo de desarrollo fue mal formulado así como fueron erradas las políticas que pretendieron alcanzarlo, y esto último no podía ser de otra manera. En otras palabras y sin desconocer otros elementos, principalmente políticos, se concluye ahora que detrás de este impresionante fracaso hay una cuestión *cognitiva*, un conocimiento precario y errado que no podía conducir a parte alguna. Esto ya sería suficiente para decir no más de lo mismo; hay que agregar además que la sociedad contemporánea entró a una fase o a un paradigma diferente, llámese la fase del capitalismo *tecnológico* o el paradigma *de la complejidad y del constructivismo*, es decir, las bases cognitivas y tecnológicas del mundo actual son radicalmente diferentes al pasado. ¡Se necesita un nuevo cuerpo de conocimientos sobre – entre otras cosas—los procesos sociales y su dinámica!

Es imposible desarrollar la región tal o cual si las ideas que conforman el modelo mental de quienes diseñan y ponen en ejecución estrategias, políticas, y programas, son las ideas del pasado, si se enmarcan en el viejo paradigma científico positivista<sup>28</sup>, si se sigue creyendo que el desarrollo es una etapa superior del crecimiento, que se obtiene de una manera *stepwise*, es decir, paso a paso, sumando proyectos.

Por supuesto que no es éste el lugar para desarrollar *in extenso* estas ideas; baste decir que, por cierto, realizar obras materiales en una región es una cuestión muy importante, pero que su real desarrollo depende de factores no materiales, de la sinapsis fuerte entre varios subsistemas altamente intangibles que conforman el sistema que, fundada o arbitrariamente, denominamos “*Región del Bío-Bío*” o “*Región del Maule*” o cualquiera otra y que todo ello supone “aprender de nuevo la lección”. Tales subsistemas son, a título de ilustración, *el axiológico, el subliminal, el de acumulación, el organizacional, el procedimental, y el decisional*, y el desarrollo “emerge” a partir de una articulación *sináptica* entre ellos y de la introducción de un flujo de energía externa (*sinergia cognitiva*).

Si se acepta la tesis anterior, hay que aceptar también una gran crítica histórica al Estado chileno, no sólo a los gobiernos de turno. Los distintos gobiernos han actuado en esta materia de una manera semejante y también errada al suponer, implícitamente, que “*hacer gobierno en una región es como hacer gobierno en chico*”, que no se necesita un entrenamiento especial para ello, que basta el sentido común y una mínima condición política para relacionarse con organizaciones y personas.

De esta manera el Estado jamás tomó en serio la necesidad, qué solo bajo su impulso puede funcionar, de capacitar, de preparar técnicamente a los funcionarios regionales, desde la autoridad política hacia abajo<sup>29</sup>. Desde la aparición sistemática de las políticas regionales

<sup>28</sup> Véase al respecto dos trabajos fundacionales: S.Boisier, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Madrid, 2003, y R. D. Utría, **El desarrollo de las naciones. Hacia un nuevo paradigma**, Sociedad Colombiana de Economistas, 2002, Bogotá, Colombia.

<sup>29</sup> Curiosamente, durante el período dictatorial, cuando prevalecía en el mundo oficial la teoría de que el desarrollo se obtiene mediante procesos de “incrementalismo disjunto” (una forma elegante de decir muchos proyectos no necesariamente coordinados) el gobierno se preocupó de entrenar sistemática y sólidamente a la DRd – Desenvolvimento Regional em debate (ISSNe 2237-9029) v. 1, n. 1, p. 2-22, jul./dez. 2011.

durante la administración Frei Montalva hasta hoy, no existe un programa respaldado por el Estado, de formación de expertos en desarrollo territorial<sup>30</sup>. Los Intendentes y otros funcionarios de los gobiernos regionales son designados (ahora algunos concursan) sin hacer cuestión de sus carencias de conocimiento; se cuentan con los dedos de las manos los SEREMI de Planificación y Coordinación que tienen estudios específicos (normalmente de postítulo o postgrado) sobre el tema general del desarrollo territorial (el sólo hecho de que existan alrededor del mundo tales programas da cuenta de que hay algo específico en el campo). Los Intendentes son designados al inicio mismo del mandato presidencial sin siquiera “internarlos” por unos días para que algunos expertos les den a conocer algunas cuestiones que no pertenecen al conocimiento común.

Es cierto que han aumentado los programas académicos universitarios de postgrado en este campo, los que en conjunto están recibiendo una cohorte anual de algo así como 200 participantes, pero también habría que preguntar acerca de la sintonía de sus mallas curriculares con las nuevas necesidades cognitivas.

Es sorprendente, lamentablemente sorprendente, el desconocimiento de esta cuestión *cognitiva* que se muestra en Chile. Si se revisa, por ejemplo, el documento emanado del Congreso de la Descentralización, efectuado en Concepción en el año 2001 y ya citado, y se examinan las conclusiones y recomendaciones de las varias y diferentes comisiones, se observará que sólo la Mesa de Acuerdo Universidades Regionales hace mención a la cuestión del *conocimiento pertinente para gobernar el territorio en la sociedad del conocimiento*. No podía ser de otra manera si se toma nota que dicha mesa estuvo presidida por el Dr. H. von Baer, en ese momento Rector de la Universidad de la Frontera y un especialista y vocero del tema regional.

Sólo cuando esto se entienda claramente—y no se crea que ello significaría transformar a todos los actores regionales en doctores en filosofía con mención en desarrollo, sólo se trata de socializar las bases cognitivas de un nuevo paradigma-- sólo entonces habrá que plantear como necesaria la separación orgánica de las tareas de corto plazo (usualmente de administración) de aquellas de largo plazo (usualmente de gobierno) en la estructura funcional de los gobiernos regionales, algo parecido a la idea reciente acerca de un “administrador” regional. Por tareas de largo plazo entiendo los trabajos sobre prospectiva y previsión, la difusión de conocimiento y la creación de sinergia cognitiva, el apoyo permanente a la sinapsis, el fortalecimiento e incluso la consolidación de los varios subsistemas mencionados más atrás, la capacidad creciente de los gobiernos para apoyar la inserción de su propia región en la globalización, el apoyo al surgimiento y/o consolidación de una cultura regional amplia, diversa, asentada tanto en la historia como en el futuro, plena de símbolos y emblemas, generadora de valores singulares y de identidad, en fin, todo aquello que empuja a un territorio, mero objeto receptivo, a transformarse en un sujeto colectivo, capaz de soñar y alcanzar su propio futuro. ¿Cuál de las regiones chilenas puede sostener que está transitando por este camino? Posiblemente, al escribir estas líneas, sólo se podría apuntar a la nueva Región de los Ríos.

---

tecno-burocracia en las técnicas de preparación y evaluación de proyectos, mediante el conocido programa ODEPLAN/Universidad Católica.

<sup>30</sup> Nos gusta citar y hacer referencias al caso francés, una reminiscencia de nuestra “afrancesada” cultura decimonónica, pero en este campo rara vez se menciona el programa masivo de calificación profesional del funcionalismo territorial en Francia.

Sólo en tales condiciones la descentralización avanzará desde su modesto refugio actual en la administración pública hasta el ámbito de la sociedad en su conjunto. Sólo en tales condiciones “*El Chile descentralizado que queremos*”, la estupenda declaración de intenciones de la SUBDERE<sup>31</sup> que fija un escenario para el año 2010, año del bicentenario de la República, podría ser realidad. Sólo que en el año actual el logro de ese escenario parece tan lejano como antes.

Para finalizar se puede decir sin temor a errar que durante el tiempo en que la LOCGAR ha operado, se ha avanzado en la descentralización de Chile, *más de lo que podía esperarse y menos de lo que se deseaba*, que en ese mismo período han vuelto desde el pasado las barreras que siempre han existido en este terreno: una cultura política verdaderamente idólatra del unitarismo, del presidencialismo, y del centralismo, y una cultura nacional que prefiere eludir la confrontación y el conflicto y que opta por el eufemismo, el acomodo lingüístico, el circunloquio, para terminar por usar conceptos que nada tienen que ver con la realidad de lo nombrado. A ello se agrega un elemento nuevo, perverso en sus consecuencias: una incapacidad nacional para la modernización que verdaderamente importa, la del conocimiento, y el temor difuso a la innovación, por miedo al castigo, al chilenismo “chaqueteo”, al ridículo, a la pérdida de empleo. Y en la sociedad del conocimiento, quien no se atreve a innovar no progresa, retrocede.

En buenas cuentas, el proceso de descentralización chileno, corporizado en la LOCGAR, tiene un trasfondo doctrinario oculto, que nadie tiene interés en hacer explícito: *la administración se descentraliza, el poder jamás*. La cuestión está en que esta doctrina es muy poco democrática.

La democracia no consiste sólo en un juego electoral ni en el formalismo de la alternancia en el poder, ni en la separación de poderes al interior del Estado, ni siquiera actualmente en el “gobierno de la mayoría”, concepto ahora reemplazado por el “respeto a las minorías” y por la “administración racional de los disensos”<sup>32</sup>. En la esencia más sustantiva de la democracia contemporánea se encuentra el derecho de todos los ciudadanos a ejercer su capacidad para participar en las decisiones colectivas pertinentes a su ámbito de vida y el derecho a usufructuar de los beneficios del desarrollo, sin importar, en ambos casos, *el lugar en donde se vive*. Para que ello sea efectivamente así, el *lugar* debe dejar de ser un *espacio de discriminación* para pasar a ser un *espacio de apropiación*.

Tanto la participación como el usufructo presuponen *empoderamiento*, como se acostumbra a decir actualmente y ello evidentemente depende de una descentralización *societal*. Entonces se cierra el círculo: la descentralización permite el desarrollo en el territorio, condición *sine qua non* para una participación política y para un usufructo del bienestar y ello a su vez fortalece la democracia. Si queremos democracia real y efectiva en Chile, hay que abrir la puerta a una verdadera descentralización y superar la doctrina oculta que la impide<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, **El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos**, 2001, Santiago de Chile.

<sup>32</sup> Estos dos últimos conceptos se deben a Alain Touraine y a Juan Carlos Portantiero respectivamente.

<sup>33</sup> El Mensaje modificatorio de la LOCGAR que el Ejecutivo remitió al Congreso el 2002 ratifica, en su esencia, la “doctrina” de la descentralización chilena ya que sólo plantea modificaciones administrativas, algunas de ellas de no poca importancia, como la posibilidad de usar los recursos del FNDR en el desarrollo regional

DRd – Desenvolvimento Regional em debate (ISSNe 2237-9029)

v. 1, n. 1, p. 2-22, jul./dez. 2011.

Así como la antiguamente conocida lata conservera de la empresa pesquera San José aseveraba contener jurel “tipo salmón” y que ha sido retirada del mercado después de la explosión de la salmonicultura nacional, sería bueno eliminar la etiqueta subliminal “sociedad tipo democrático” de nuestra convivencia, si eso fuese un signo de haber recuperado efectivamente la democracia.

Con fecha 30/11/2010, el abogado y ex Ministro de Economía—Alejandro Ferreiro—escribe una columna en un periódico de Santiago (La Tercera, Martes 30 de Noviembre de 2010, pg. 28) que comienza con una pregunta: *¿A quién responde un Intendente en Chile? ¿Quién es su mandante: la región a la que sirve o la persona que lo designó?* En este excelente alegato el ex Ministro termina por afirmar: *Si las regiones importan, no se advierte por qué hemos resuelto confiar en la democracia para elegir Alcaldes, pero no Intendentes.* Una observación que apunta al *corre* del asunto y que proviene, no de uno de los conocidos militantes del regionalismo chileno, sino de un observador relativamente ajeno al tema y de elevado prestigio profesional y político.

---

propiamente tal, o como la permisividad a favor del “asociativismo” regional con el sector privado y, una flexibilidad en el diseño de las plantas administrativas de los gobiernos regionales.

---

## SÍNTESIS

- 1.- El Estado chileno se construyó históricamente mediante un proceso continuo de centralización política y administrativa y de concentración territorial en una sola ciudad;
- 2.- La geografía chilena ha exhibido históricamente un patrón inusual de modificaciones, en los planos físico, administrativo, económico, social, y político, generando una demanda esporádica a lo largo del tiempo por una administración descentralizada;
- 3.- Esta suerte de dialéctica centralización/descentralización no se resuelve sino hasta entrado el siglo XX debido a dos enormes desastres naturales, el primero de los cuales, en 1939, origina una profunda modificación en la geografía económica y el segundo, en 1960, introduce paulatinamente la idea de un cambio en la geografía política-administrativa del país, abriendo la puerta para una posterior regionalización;
- 4.- A estos fenómenos de la naturaleza se sumará, en los años sesenta del siglo XX, un cambio político estructural al asumir el control del gobierno el Partido Demócrata Cristiano, en cuyo *corpus doctrinario* se encontraba la idea de la descentralización, ligada al concepto político de la subsidiariedad desarrollado en el seno de la Doctrina Social de la Iglesia Católica;
- 5.- Una tríada de personas llevará a la práctica esta concepción: el Presidente Eduardo Frei Montalva, el economista Jorge Ahumada, y el académico norteamericano John Friedmann;
- 6.- El Estado inicia una *política nacional de desarrollo territorial/regional* cuyo “epicentro” se localizará en la ciudad de Concepción y en su región, la Región del Bío Bío o Región VIII, actualmente (VII en el inicio);
- 7.- Sin embargo, la economía del país sigue encajada en una camisa de fuerza representada por su fuerte ligazón a las exportaciones de recursos naturales, fuente de todos modos del dinamismo de las últimas décadas. Como se ha demostrado en otras investigaciones del autor, una economía que basa su crecimiento en este tipo de bienes y servicios y en su base de ventajas comparativas, ofrece escasos grados de libertad para modificar el patrón de crecimiento comparativo de las regiones, dada la especificidad territorial de los recursos naturales en Chile;
- 8.- Probablemente el caso chileno representa el experimento más amplio y sostenido que es posible observar en América Latina para crear condiciones que respalden un modelo económico, social y político descentrado y descentralizado a lo largo y ancho del territorio, si bien en otros países la creación de instituciones específicas (CFI, SUDENE, CVC, CGV) ha sido más notoria;
- 9.- Un obstáculo importante en este esfuerzo, y que ha contribuido en no poca medida a su escasa eficacia y eficiencia, ha residido en un profundo desfase cognitivo entre pensamiento y acción. Las intervenciones territoriales—tanto institucionales como administrativas y económicas—se han diseñado sin que medie en los responsables políticos y técnicos un claro entendimiento de la naturaleza—estructura y dinámica—de los procesos de cambio social en el territorio;
- 10.- A partir de esta premisa, el autor ha planteado un ambicioso marco conceptual en torno a los conceptos de descentralización, regionalización, crecimiento territorial y desarrollo territorial;
- 11.- Se han examinado los obstáculos estructurales, principalmente en el plano de la cultura social y administrativa, y los obstáculos más contingentes que han entrabado y entraban el logro de los objetivos y se identifican siete escollos que deben ser superados para ello. Los siete escollos son: i) artificialidad de la regionalización; ii) ausencia de identidades regionales; iii) falta de legitimidad de los gobiernos regionales; iv) relativa precariedad de los recursos financieros; v) desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; vi) falta de actividad sustantiva de investigación científica y tecnológica en y para las regiones; vii) bajo nivel de conocimiento actualizado sobre los procesos de cambio en el territorio por parte de la tecnocracia regional;
- 12.- Casi medio siglo de discurso no ha logrado socializar el tema territorial en la sociedad chilena, con la excepción de una paulatina y extraña construcción de referentes identitarios territoriales basados en números y con la aparición de una tímida y elitista denuncia regional en la sociedad civil.