

CIENCIAS SOCIALES

Chile: El proceso de regionalización

(Antecedentes históricos y perspectivas*)

BERNARDINO SANHUEZA PINO**

1. Al finalizar el siglo XX se manifiestan con nitidez dos características que, con seguridad, influirán en forma importante en el desarrollo social y político de la humanidad en los próximos decenios. Una se refiere a la internacionalización de la economía y la otra al nacimiento y la consolidación de las regiones al interior de los estados nacionales.

El análisis de la génesis y la evolución de estas grandes tendencias no es ésta la oportunidad para realizarlo. Sin embargo, vale la ocasión para señalar que ambos procesos no son contradictorios y, en gran medida, se realimentan entre sí.

2. En Chile las ideas y cambios institucionales en la estructura del Estado que han impulsado la regionalización del país han tenido un tiempo relativamente largo de maduración. Además, ha sido un proceso no exento de contradicción en el cual los actores sociales y políticos han logrado

* Texto de una conferencia dictada en Santiago en la sede de CELADE el día 16 de marzo de 1993, con motivo del inicio del curso latinoamericano de demografía que realiza anualmente dicha institución. Los conceptos emitidos por el autor, funcionario de MIDEPLAN, son a título personal y no representan necesariamente el pensamiento del Ministerio al cual pertenece.

** BERNARDINO SANHUEZA PINO: Asesor del Ministerio de Planificación y Cooperación del Gobierno de Chile.

consensos en la mayoría de los objetivos finales que se perseguían pero no en los medios para obtenerlos.

Para entender en toda su extensión el proceso de regionalización es preciso tener en cuenta que es una cuestión vinculada estrechamente al ejercicio del poder ya sea político o económico. En último término el contenido fundamental de la regionalización es la descentralización del poder.

La nación-Estado ha sido históricamente una estructura institucional donde el poder está fuertemente centralizado. El principio de las nacionalidades se impuso en Europa desde la Revolución Francesa y culminó con la tragedia de la II Guerra Mundial. La definición comúnmente aceptada de nación es una comunidad de sentimientos que se manifiesta en un Estado; el origen del poder reside en la nación y el Estado es la nación jurídicamente organizada.

Ahora bien, el Estado-nación centralizado, si bien pudo resolver con eficacia el crecimiento de la producción y la dotación de infraestructuras básicas especialmente de transporte para apoyar el proceso productivo y también para mejorar la calidad de vida de la población, no pudo conseguir un equilibrio espacial al interior de su territorio, de tal manera que coexistieron dentro de un mismo país áreas desarrolladas y áreas deprimidas o menos desarrolladas; lugares con una alta concentración de población y zonas con una baja densidad de habitantes.

Ejemplos de esta realidad eran en la década de los años cincuenta, el desmesurado crecimiento de París, en Francia, que hizo acuñar la frase: París y el desierto francés; la situación de la península italiana con un norte en proceso de fuerte crecimiento y un sur subdesarrollado; y las desigualdades en España con Cataluña y las provincias del norte con un gran desarrollo industrial frente a la pobreza de las regiones del sur (Andalucía, Extremadura).

Fue para dar una solución a este tipo de problemas que en Europa surgió, después del término de la Segunda Guerra Mundial, la idea de descentralizar el aparato político-administrativo del Estado, creando las regiones al interior de los estados-nación de régimen político unitario. Para ello se tomó en consideración, en general, a las antiguas regiones que tenían antes que se impusiera el Estado-nación centralista, gobiernos propios y autónomos. Es por ello que el concepto de región que predominó fue de un espacio geográfico delimitado por el habla, usos y costumbres. La variedad de tierras, de clima, de dialectos es la que da origen a una comunidad regional.

La región puede ser así definida como un área homogénea que posee características físicas y culturales distintas de las áreas que la rodean.

En este contexto surgieron primero las regiones de planificación y, posteriormente en la década de los años setenta, las regiones administrativas con gobiernos elegidos parcial o totalmente por los habitantes de cada región y con competencias exclusivas o compartidas con el gobierno central para enfrentar el gobierno y administración de sus territorios e impulsar el desarrollo regional.

En Latinoamérica la historia de nuestros estados-naciones es más reciente y, lo que es más importante, no existió como en Europa un pasado feudal que originara fuertes particularidades regionales al interior de ellos. Pese a esta circunstancia, más que en Europa, en general en nuestros países se produjeron desequilibrios espaciales muy profundos y en la mayoría de las naciones latinoamericanas el crecimiento de las ciudades capitales fue absolutamente desproporcionado.

En el caso de Chile, el tema se perfiló muy nítidamente a partir de los años treinta en el presente siglo, lapso en que comenzó un aumento sostenido de la tasa media de crecimiento anual de la población que tuvo su culminación al comienzo de los años sesenta. En estos treinta años, la población de Chile estuvo cerca de duplicarse y aumentó en casi 3.100.000 personas, que incrementaron notablemente los habitantes de la ciudad de Santiago, pues ésta absorbió casi el 40% de este aumento. Hay que destacar que junto con el aumento de la tasa de crecimiento de la población, se aceleró el proceso de urbanización de ésta y la población urbana del país aumentó de cerca de un 50% de la población total en 1930 a un poco menos de un 70% en 1960.

¿Cómo se produjo en Chile tan marcado desequilibrio en la localización de la población? ¿Qué relación ha existido entre la localización de la población y el desarrollo económico nacional? ¿Ha influido en el proceso de localización de la población el carácter centralista del estado chileno?

Estas son algunas de las interrogantes que surgen de las características que presenta la evolución espacial del desarrollo chileno en el siglo actual y que, en forma esquemática, se responderán a continuación.

3. En primer lugar es necesario señalar que Chile en el período colonial formaba parte del Virreinato del Perú cuya capital era Lima. Fue una colonia pobre, cuya base económica fueron las exportaciones mineras y agrícolas.

Como es sabido, el avance colonizador del Imperio Español se desplegó hacia el sur del continente por la costa del Océano Pacífico y es por eso que la importancia estratégica del Estrecho de Magallanes, única comunicación más o menos segura para la época entre el Atlántico Sur y el Pacífico Sur, obligó a la Corona Española a tener una preocupación especial por el Reino de Chile. De no mediar esta circunstancia es posible que el destino de la colonia hubiera sido muy precario.

Si bien en el comienzo de la colonización se pensó y en gran medida se realizó en la segunda mitad del siglo XVI, un avance hacia el sur para asegurar el control del Estrecho de Magallanes, ello se hizo a corto andar imposible por la resistencia organizada del pueblo araucano que impidió este propósito. Esto llevó por resultado que el poblamiento se redujo a los límites del actual Chile central entre La Serena y Concepción (alrededor de 1.000 kms. de longitud). El avance hacia el sur realmente se consolidó en la segunda mitad del siglo XIX y en el mismo período se produjo la expansión hacia el norte.

En un territorio muy extendido en el sentido longitudinal y con muchas barreras de difícil y costosa superación, como son la orografía montañosa y los ríos con grandes fluctuaciones de caudal durante el año, por su orientación de la Cordillera de los Andes al mar, las comunicaciones en todo el período colonial se realizaron fundamentalmente a través de los puertos. Los mayores fueron La Serena-Coquimbo, Valparaíso, Concepción y Valdivia y algunos menores que hoy han desaparecido. La población vivía aislada en el campo en forma mayoritaria.

La situación anterior se consolidó en el siglo XVIII y en relación con el tema que nos ocupa, la regionalización, es preciso señalar que al final de dicha centuria, entre 1770 y 1780, la administración ilustrada de los reyes Borbones en España creó en todo su imperio un sistema de Gobierno y administración del territorio, copiada de Francia y subsistente en muchos aspectos hasta hoy día, que se expresó en la instauración de las intendencias. En Chile en 1776 fueron creadas las Intendencias de Santiago y de Concepción, que tenían por límite el río Maule que dividía los dos territorios.

La independencia nacional producida a comienzos del siglo XIX no varió fundamentalmente esta situación y lentamente comenzó un proceso de división de las dos Intendencias, lo que dio origen a las actuales provincias. En el debate y luchas partidarias que sucedieron en el intento

relativamente rápido y exitoso, comparado con otros países latinoamericanos, de consolidar un nuevo Estado nacional, el tema de la distribución espacial del poder político estuvo muy fuertemente presente, incluido un propósito frustrado de estructurar un Estado federal. Mas lo cierto es que se impuso un Estado extremadamente centralizado que se expresó en la Constitución Política del año 1833 que, en estas materias, ha mantenido su influencia hasta el presente.

4. Entre los años 1860 y 1930, esto en un lapso de 70 años, la población rural del país descendió de un 80% de la población total a un 50%. Junto con la acentuación del proceso de urbanización a partir de los años setenta del siglo XIX hubo un cambio fundamental en el transporte de mercadería y personas en el país: el desarrollo del ferrocarril. Ya hemos mencionado que durante la Colonia y gran parte del siglo XIX el transporte marítimo era casi exclusivamente el medio para viajar a lo largo del extenso territorio del país. Era un transporte caro, poco seguro y lento y, en consecuencia, ponía un gran obstáculo a las migraciones entre regiones. El ferrocarril innovará revolucionariamente en materia de transporte interno, facilitando los movimientos migratorios de las áreas rurales donde estaba radicada la inmensa mayoría de la población hacia los incipientes centros urbanos. Este medio de transporte fue, entonces, la causa principal para que el desplazamiento de la población del campo a la ciudad favoreciera el eje Santiago-Valparaíso. El centro financiero y político del auge exportador, primero de la plata y después del salitre, que experimentó el país en esos años se localizó en este eje urbano. No olvidemos, por otra parte, que los recursos del Estado aumentaron considerablemente en este lapso y muchas inversiones necesitaban contar con la aprobación de leyes en el Parlamento que otorgaban, en muchas ocasiones, subvenciones directas para ejecutar obras de infraestructura de transporte y exenciones de impuestos para proyectos productivos. Por lo tanto, era muy conveniente estar cerca de los parlamentarios para influir y usufructuar de estas ventajas y cuando Chile comenzó a ser predominantemente urbano, a partir de los años treinta de este siglo, la atracción de Santiago y en menor medida de Valparaíso, se hizo incontrarrestable, porque esta zona se convirtió, junto con ser el centro de las decisiones del Estado, en el principal mercado del país por el aumento de su población, situación que permanece hasta hoy.

5. En un trabajo pionero del actual Ministro de Obras Públicas, don Carlos Hurtado, titulado *Concentración de población y desarrollo económico*¹, publicado en 1966, se explica la elección de residencia de una persona por medio de un análisis del nivel de utilidad que un individuo espera obtener en distintas ubicaciones. Al respecto señala tres elementos importantes que diferencian el nivel de utilidad que una persona puede alcanzar en distintas residencias: a) el ingreso monetario que es posible obtener en cada una de ellas, b) los precios de los bienes y servicios que se transan en el mercado y c) otras características de una localidad que no se determinan por transacciones de mercado, como el clima, paisaje, vecindario, disponibilidades de escuelas, diversiones, etc.

A partir de los años treinta las ventajas, reales o supuestas, que ha tenido Santiago, considerando los elementos que señala Hurtado en su análisis, explican en gran medida el rumbo del proceso, que ha significado que la población de la Región Metropolitana de Santiago alcanzara a 5.170.293, habitantes, según el Censo del año 1992, lo que representa un 39% de la población total de Chile.

6. La conciencia pública de la creciente desigualdad entre el desarrollo de Santiago y las demás regiones del país estaba ya suficientemente internalizada en los actores sociales y políticos alrededor de los años veinte en el presente siglo. Prueba de ello es que la Comisión Constituyente que elaboró la Constitución Política del año 1925, debatió intensamente este tema² y como fruto de esta discusión se aprobaron varias disposiciones en la Constitución que pretendieron impulsar una descentralización administrativa del Estado que sólo quedó en la letra de esa Carta Fundamental.

En la década de los años sesenta hubo una aproximación más adecuada al problema, vinculándolo no sólo a una cuestión relacionada con la estructura de la administración del Estado desde el punto de vista espacial, sino también con la idea de un desarrollo regional promovido fundamentalmente por medio de la formulación de planes regionales. El año 1967 la

¹Carlos Hurtado, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Universidad de Chile. Instituto de Economía. Santiago, 1966.

²Bernardino Sanhueza: *Notas para perfilar una política de desarrollo regional en Chile*. Universidad Católica - CIDU - D.T. N° 73. Santiago, octubre de 1974, pág. 4.

Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) elaboró la primera división regional de Chile y simultáneamente se crearon oficinas regionales de planificación (ORPLAN), relacionadas con las Intendencias de la ciudad capital de la respectiva región. Esta división regional se expresaba en la configuración, en base a las provincias existentes, de diez Regiones y un Área Metropolitana. Simultáneamente el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva envió al Congreso Nacional un proyecto de Reforma Constitucional que creaba las Regiones y las Intendencias Regionales y que fue aprobado por la Cámara de Diputados, donde el Gobierno tenía mayoría, no así en el Senado, donde necesitaba los votos de la oposición para ser ratificado.

Posteriormente, el año 1974, el Gobierno de la época dictó dos normas de carácter constitucional, los Decretos Leyes 573 y 575 que crearon 12 Regiones y un Área Metropolitana que subsisten hasta el día de hoy y la correspondiente institucionalidad que se expresó en las Intendencias Regionales, las Secretarías Regionales Ministeriales, la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y un instrumento financiero: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Además, se creó un Consejo de Desarrollo Regional conformado por representantes de instituciones gremiales, Colegios Profesionales y las Fuerzas Armadas que cumplía labores de asesoría al Intendente Regional.

Con la llegada al poder del Gobierno del Presidente Aylwin el proceso de estructuración de las regiones en Chile se relacionó además con la necesidad de democratizar las instituciones del Estado. Es por ello que el Gobierno propuso sendas reformas constitucionales que fueron aprobadas por el Parlamento para cambiar la generación de las autoridades locales en los Municipios y para la creación de los Gobiernos Regionales. La mayor novedad en relación a estos últimos fue la personalidad jurídica de derecho público, diferente del estado central, con que fueron dotados y el otorgamiento de un patrimonio propio diferente del fisco.

Es necesario destacar que la nueva institucionalidad regional, producto de las reformas constitucionales promovidas por el gobierno del Presidente Aylwin, que innova profundamente en la estructura del Estado chileno, significa que se descentraliza parte importante de la administración interior del territorio en el nivel regional, radicándola en los gobiernos regionales. Sin embargo, la función de gobierno continúa centralizada en la persona del Presidente de la República, quien la delega en algunos aspectos, en el ámbito

de la Región, en el Intendente. Es por esta razón que el Intendente tiene un doble carácter: representante del Presidente de la República para cumplir tareas de gobierno interior y ejecutivo del Gobierno Regional, para asumir la tarea descentralizada de administración interior del Estado en la respectiva región. La práctica dirá si es posible que las dos funciones puedan cumplirse eficazmente por una misma persona.

Los gobiernos regionales que se instalarán en Chile en el primer semestre del año 1993 están formados por un ejecutivo, constituido por el Intendente y un Consejo Regional que tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras de las instituciones del ejecutivo regional.

La Ley Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional establece que los Gobiernos Regionales tendrán por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ellas. Para cumplir este objetivo, el Gobierno Regional tiene como funciones generales elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región y el presupuesto regional. Como fuente de financiamiento principal contempla el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la posibilidad de acceder al producto de aquellos impuestos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local. Además, se crean las ISAR (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional) y los convenios de programación, todo lo cual permite que los Gobiernos Regionales puedan decidir sobre un volumen bastante considerable, en relación con la situación anterior, de los recursos del sector público en sus respectivas regiones.

El Gobierno Regional está constituido, como se ha señalado, por el Intendente y el Consejo Regional. Este último es elegido por los Concejales Municipales reunidos en colegios electorales en cada una de las provincias que integran la respectiva región. El Consejo Regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional en las decisiones del Gobierno Regional.

7. Las perspectivas de este largo proceso que, podemos decir, se consolida en el país en el presente año 1993, están determinadas por varios factores que dicen relación principalmente con la posibilidad de generar acciones que permitan sustentar el desarrollo regional con grados cada vez mayores de endogeneidad. Las condiciones para que esto acontezca es posible que no se den, al comienzo, en todas las regiones de Chile. En aquellas que tienen una mayor población y recursos naturales y humanos más variados y que,

por lo tanto, tienen una “masa crítica” adecuada, puede ser que ello suceda en primer término. En un mundo en que la tecnología de punta en la producción de bienes y servicios es un factor esencial, la posibilidad de una acción mancomunada entre el sector público, la empresa privada y las universidades, puede constituirse en un elemento crucial³. Sin embargo, una situación negativa para que ello pueda darse la constituye el hecho que las regiones chilenas que surgieron, inicialmente, como espacios de planificación de la acción del Estado, que posteriormente devinieron en estructuras administrativas y finalmente en instituciones en que se ha descentralizado el poder de gestión administrativa interior del Estado, tienen una débil identidad cultural y política como tales. En consecuencia, la posibilidad de movilizar a la comunidad regional tras objetivos comunes de desarrollo es difícil y, por lo tanto, requerirá un tiempo más o menos prolongado de aprendizaje colectivo.

Superar estas y otras dificultades es el gran desafío que los actores políticos y sociales de las regiones de Chile tienen en los próximos años.

³Intendencia de la Región del Bío Bío - SERPLAC. *Estrategia para el desarrollo regional*. Concepción, 1991.