

## Centralismo y apertura externa: una estrategia inviable<sup>1</sup>

Gonzalo Falabella

### I. Introducción

Se recogieron antecedentes sobre los elementos claves del tema --que cubren más de 100 referencias a lo largo de 6 páginas al final del texto: la variable dependiente o fenómeno a explicar: el proceso de regionalización/descentralización y las cuatro variables explicativas --centralismo hegemónico, empate binominal, gran empresa autorreferida, burocracia colonio-hacendal. Los antecedentes concluyen cuatro estudios recientes del autor. Se han recibido así mismo comentarios al texto<sup>2</sup> y el tema, metodológicamente, se ha tratado como aconseja Weber<sup>3</sup> separando el *análisis y las propuestas* de políticas, de las *decisiones* que tomarán en definitiva quienes nos representan. Pero, al hacerlo, se ha estado conciente sobre la necesidad de no inhibirse, de antemano, pensando en las limitaciones objetivas que enfrentarán éstos últimos quienes, como explicaba el Presidente Aylwin, ejercen la política como el arte de lo posible... En ese caso dejaríamos de cumplir la labor demandada, que es el aporte de nuestro trabajo, especialmente si el tema en cuestión es, ni más ni menos, el *poder*, analizado bajo el prisma de ayudar en la “corrida de cerco” cuyo sur es la *extensión de la democracia*.

Previo al análisis se establecerán seis *supuestos*, que por ello daremos por sentado, en que se basa el análisis:

1. El *diluvio* vivido con Pinochet fue una revolución clásica impuesta mediante el terror,<sup>4</sup> que dio vueltas al país de arriba abajo<sup>5</sup>, no solo en su economía, pero también en sus instituciones, sociedad y cultura --a diferencia de las otras dictaduras del continente-- siendo las menos consolidadas aquella de la sociedad y sus instituciones, cuyas características son el destruirse fácilmente pero reconstituirse en sólo largos períodos. La cultura, sin embargo, aunque mucho mas estable que esas pues lo permea todo como el viento o el aceite que no se detiene ante nada en su afán de penetración, es muy homogénea en Chile, por razones histórico-estructurales como veremos, y su influencia, bajo las condiciones revolucionarias vividas por el país, no ofrece mayor capacidad de resistencia o de transformación. Por ello se postula la mayor centralidad de la *economía* en el análisis y se la considera no sólo como el elemento más determinante en la constitución actual del país, si no además en cuánto potencialidades futuras de *reorganización social e institucional*. La Mipyme y los asalariados, es decir la gente, está lidiando en el mercado, las horas extras, el pololo y el trabajo informal más que en el gremio, la junta de vecinos, el sindicato, el partido o el voto.

2. El tema reg/desc se refiere al ámbito *estatal*, pero *sobretudo al privado*, particularmente si la

---

<sup>1</sup> Presentado al X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de Octubre de 2005.

<sup>2</sup> Trabajo realizado para el Informe 2004 del Programa de Desarrollo Humano, PNUD, Chile. Agradezco los comentarios de Guillermo Campero, David Valenzuela, Cecilia Montero, Eliseo Sau y Gonzalo Tapia que enriquecieron este texto, y a Rodrigo Márquez del PNUD-Chile muy en especial.

<sup>3</sup> Max Weber, *Ciencia y Política*, dos vocaciones (Berlín: Dunker y Humbolt, 1967).

<sup>4</sup> Tomás Moulián, “Desarrollo Político y Estado de Compromiso. Desajustes y crisis estatal en Chile”, *Estudios CIEPLAN* 8, 64 (1982).

<sup>5</sup> Nos dejaron el país patas arriba, como se dice en Chile. Esta es la misma descripción hecha en un escrito Maya ante el trauma vivido por su Pueblo después de la brutal conquista española: the world upside-down, según el texto leído por Carlos Fuentes en una transmisión de NPR (National PublicRadio) de EE.UU., Noviembre de 1987.

relación se mira desde el centro, pues este último es responsable del 80% de la inversión. Al hacerlo, ambos manejan los ámbitos claves *políticos y económicos (poder y recursos)*. De allí la centralidad aún mayor del *ejecutivo y la gran empresa, GE*, en el análisis, en una economía altamente oligopólica. Más importante aún, entre GE y ejecutivo existen anillos *fluídos de poder*, parafraseando a Cardoso. El habla de *anillos burocráticos de poder* entre GE estatal, privada y ejecutivo<sup>6</sup>, a diferencia del silencioso traspaso chileno de Ministros y otros altos ejecutivos a la GE y viceversa durante estos años<sup>7</sup>. Además, lo estatal y privado se refiere en el análisis tanto al centro como a la periferia.

3. Se debe subrayar que, no obstante la importancia decisiva del centro, se trata del análisis de un *proceso reg/desc*, con dos lados y no sólo un responsable de la totalidad de la fatal situación, el centro, con su potencial rol virtuoso facilitador, y la periferia y su posible empoderamiento de los actores territoriales desarrollando sus potencialidades endógenas. Pero de antemano se debe establecer la preeminencia del primero de éstos a partir de la formulación misma de la hipótesis, mas adelante, que orienta este trabajo.

4. La unidad de análisis efectiva espacial es el *territorio* mas que la Comuna o la Región político-administrativa, definido a partir de la preeminencia de la situación de mercado abierto y la cultura, es decir, de cuatro indicadores: a. el tejido productivo y su encadenamiento múltiple allí con actividades productivas y de servicios, b. el mercado de trabajo territorial c. el espacio de negocio que ofrece ese territorio<sup>8</sup> y d. la identidad de sus habitantes con aquel (“soy del puerto...”). De hecho, las regiones fueron definidas geopolíticamente (ante la potencial amenaza que sentían los militares en el Gobierno de su población y de guerra externa con Argentina y Perú, en distintos momentos de los años 1970). Su lógica de defensa es *totalmente ajena* a la gente y su preocupación por la economía en un mercado abierto con desprotección social. En efecto, al no representar una unidad territorial significativa, la región carece de mecanismos de control social ciudadano mínimos (Gobierno Regional designado o de elección indirecta), pues ésta no los representa, reproduciéndose como consecuencia allí el mismo centralismo que a este pesa en su relación con Santiago. Y la comuna, igualmente, no alcanza muchas veces la masa crítica geográfica, económica y poblacional necesaria para hacer posible sus sueños,<sup>9</sup> a diferencia de la asociatividad comunal de un territorio que les es común a un conjunto de Municipalidades, cómo suele ocurrir en las zonas forestales y de la Araucanía.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> F.H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização* (Paz e Terra, 1978).

<sup>7</sup> El tema ha hecho crisis recientemente ante la opinión pública con el encarcelamiento de ex-Ministros por operaciones financieras de las empresas que los contrataron, el lobby multinacional anti-royalty minero, dejando al descubierto éstas múltiples relaciones que se extiende al ámbito telefónico, AFP, eléctricas, tele-comunicaciones y en general cualquier GE. En concordancia con este estilo elitista que ha perneado el poder en su cúpula, no suele haber interés de parte de ex-Ministros y otros altos ex-funcionarios de Gobierno por la PYME, menos aún por la microempresa. De igual forma, el diálogo gubernamental privilegia las relaciones con SOFOFA y CPC más que con ASEXMA y otros gremios que agrupan a éstos últimos. La vida social que reportea El Mercurio ampliamente en sus páginas da cuenta gráfica de la amplitud de las relaciones intra-élite. Weber asegura que se trata de ámbitos con autonomía relativa pero que, en definitiva y al igual que Marx, el económico es determinante (“Class, Status and Party” en Hans H. Gerth y C. Wright Mills (eds.) Max Weber: *Essays in Sociology* (NY: Oxford University Press, 1946).

<sup>8</sup> Gonzalo Falabella, “Los Cien Chile. Mas allá del país promedio” División Económica CEPAL LC/R. 2020, Julio 2000

<sup>9</sup> Así se refirió Alfredo del Valle a la comuna de Coelemu, al comentar un estudio sobre su desarrollo en Gonzalo Falabella y Rafael Galdames (eds.), *Repensar el Desarrollo Chileno: País, Territorio, Cadenas Productivas* (Concepción: Ediciones de la Universidad del Bío-Bío, 2002).

<sup>10</sup> Ese el caso del litoral costero forestal en la VII Región del Maule y de economía Mapuche de la IX Región. “Una experiencia de asociatividad municipal para el desarrollo local en la Región de la Araucanía”, en Gabriel Aghón et. ali., *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo* (Santiago: CEPAL/GTZ, 2001) y entrevista Eliseo Sau, GoreMaule.

5. La tendencia de los niveles que siguen al centro es reproducir su estilo hegemónico de relación centro-periferia, pareciera, hasta la mismísima localidad.

6. El proceso de reg/des se refiere a la capacidad de los actores de *facilitar* desde el centro y *asumir* en la periferia *los recursos, las decisiones y las habilidades* que, desagregadas, son las fuentes del poder.<sup>11</sup> (Gráfico 1)

## II. Análisis y políticas públicas.

**A. El objetivo de éste estudio es explicar el débil proceso** de regionalización-descentralización, la variable dependiente, expresada desde el centro y la periferia; por un lado 1) el tímido impulso desde el centro (Municipalización/Regionalización concebida como *administración* mas que *Gobierno Local y Regional*), escaso *presupuesto* de ambos comparado con otros países<sup>12</sup>, y *Gobiernos Regionales en manos del centro o de sus partidos* --Intendencia y Consejo Regional--<sup>13</sup> ambos con escaso presupuesto de libre disposición así como interés central por reformar esta situación<sup>14</sup> además de recursos humanos ubicados, también desproporcionadamente, en el centro<sup>15</sup>; y por otro lado 2) la baja reivindicación, ruido, desde la periferia; mas bien su cooptación<sup>16</sup> (Gráfico 2) e incapacidad de pensar su territorio.

**Luego, el estudio presentará la discusión e hipótesis (B), las explicaciones mas macro del fenómeno (C) y políticas públicas (D)** propuestas para resolver los nudos detectados en el informe.

**B. La discusión** recogida sobre el tema en el entorno académico y político se centra en a) un discurso tímidamente reivindicativo sin proyecto de los líderes regionales,<sup>17</sup> muy cooptados por el centro (caso relación Subdere/Conadere)<sup>18</sup>, b) la igualmente tímida descentralización desde el centro,

---

<sup>11</sup> "Class, Status and Party", op. cit.

<sup>12</sup> Gabriel Ahgón et ali., *Descentralización Fiscal en América Latina* (Santiago: CEPAL/GTZ, 199- 1997, 2 Vols.), Jose Espinoza y Mario Marcel, "Descentralización Fiscal: El caso de Chile". Serie Política Fiscal 57, CEPAL/GTZ, Santiago 1994, Juan Pablo Valenzuela, "Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile". Serie Política Fiscal 10, CEPAL/GTZ, Santiago 1997.

<sup>13</sup> Esa es la forma de elegir a los miembros de ese Concejo, por medio de los concejales municipales de la región. Ver Luis Lira et. al. "Estructuras participativas y Descentralización. El caso de los Consejeros Regionales" en ILPES-UBB, *Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial* (Concepción: Ediciones de la UBB, 1999).

<sup>14</sup> Rosita Camhi, "Evaluación de Programas Sociales SUF-PNAC-FNDR" Programa Económico Libertad y Desarrollo No. 97, Santiago Julio 1998.

<sup>15</sup> Efectivamente, éste es el caso tanto en recursos de ciencia y tecnología como recursos universitarios. Ver del autor, "Los Cien Chile", op. cit., Cuadros anexos. Ver también, José Ábalos "Descentralización y transferencia de competencias". Serie Políticas Públicas 12, CEPAL/GTZ, Santiago 1998. El mero traslado de ellos desde el centro ayuda, pero tampoco es la solución definitiva a éste nudo del proceso tratado, como lo ha demostrado el Congreso ubicado en Valparaíso.

<sup>16</sup> A lo más, las regiones se expresan en movimientos de *banderas negras* y *portazos* reivindicativos puntuales y sin proyecto. Alternativamente, hay movimientos ya no en torno a temas locales o regionales, si no generales, corporativos, nacionales o desarrollados en Santiago: detenidos desaparecidos, y de cuestionamiento a la Justicia en los casos Matute Obispo XI Región y Alto Hospicio; Alto Bío-Bío Ecologistas de las regiones XI, XII y Bosque Nativo en general, no inscripción electoral de jóvenes o abstención y votos nulos. La excepción son los movimientos de violencia Mapuche, Pueblo que rompe la homogeneidad de la cultura predominante, reivindicaciones por ser región de *territorios efectivos* (Arica, Aconcagua, Chillán, Chiloé, Valdivia) y movilizaciones de otros territorios efectivos, como anti-forestales en viñedos de Itata apoyados por COREMA regional y la Facultad de Agronomía DE la Universidad de Concepción en Chillán, y Consorcio Agrícola del Sur, CAS/Fedeleche en el cercano sur de producción de mercado interno.

<sup>17</sup> Hernán Gutierrez y Claudio Rojas, "Institucionalidad Pública y Desarrollo Regional" en "Repensar el Desarrollo", op. cit.

<sup>18</sup> Este organismo autónomo pro-descentralización acordó, sin embargo, ser difusora (*acrítica*), a lo largo del país, del instrumento principal de política de la Subere, *Bases para una política de descentralización*, Octubre 2000. Participación

C. con una opinión pública que sitúa los problemas a nivel mas bien general del país<sup>19</sup> (o desde fuera de él), que en la centralización y falta de regionalización y cree que, en todo caso, el proceso ésta mas bien avanzando un tanto (aunque ambos coinciden que en Santiago hay mas oportunidades<sup>20</sup>, al punto que hemos llamado a esta relación Santiago/Regiones en el Cuadro 3 de “colonialismo interno”).

Desde el punto de vista de un país que se ha abierto al mundo mediante múltiples acuerdos de libre comercio con Europa, América del Norte, Centro, Sur y Korea, así como otros en curso, y como indica la premisa de éste trabajo, el dúo centralismo-desarrollo es del todo inviable por asentarse en una combinación de actores autoritarios en el centro pero no empoderados en los demás territorios mas allá de Santiago y, por ello, sencillamente incapaces de competir en una economía abierta.

En consecuencia, **la hipótesis general** que orienta este trabajo establece que el centralismo chileno, y por ello estatal y privado, nacional-regional tanto como regional-local (que se define como *elitismo* en la percepción de los iguales, *hermetismo* en el uso de la información, *autoritarismo* en el trato de los otros, e *inequidad* en el reparto de los frutos del esfuerzo común) es incompatible y contradictorio con un país que se define democrático, de crecimiento con equidad y abierto al mundo. La relación centralista que nos caracteriza podrá crear orden, que prestigia y enorgullece a su población pero que, al basarse en una relación de fuerza entre el centro y la periferia, a distintos niveles por igual, es incompatible con la difusión de la creatividad, la innovación, el progreso técnico, el espíritu la capacidad y el entorno emprendedor que requiere el país si así se define. Bajo tales relaciones de poder el privilegio es de la elite en su manejo central del Estado y, en la economía, de la gran empresa. Los territorios, la micro y pequeña empresa, MIPYME, los asalariados, es decir la gente que son la verdadera base de un desarrollo ampliado y no de tipo enclave, serán siempre ciudadanos de segunda clase si predominan relaciones como las señaladas. En consecuencia, el país no será capaz de desarrollarse insertado en un mundo global y sus débiles territorios no madurarán; muy por el contrario, muchos de ellos podrían ser arrasados como temen los agricultores del sur al oponerse con éxito al pleno ingreso de Chile al Mercosur y TLC con Nueva Zelandia. Santiago, por su ubicación privilegiada en el centro y fluida con éste, podría competir en ese escenario, pero los recursos que desde allí se operan se generan en otros territorios.... Puesto en estos términos, la inserción externa exitosa del país y su situación actual de centralismo, estatal y privado, es lisa y llanamente imposible! Cuatro hipótesis específicas concretan este argumento.

1) La primera *hipótesis específica* que surge de la anterior discusión, entonces, es la de un **centralismo hegemónico** (en el sentido gramsciano) compuesto tanto de *fuerzas* capaces de imponerse, como de *legitimidad* al hacerlo, al punto que CEPAL llama al caso chileno, comparativamente, de *centralismo exitoso* (!)<sup>21</sup> Datos comparativos indican a) fuertes identidades culturales, incluido otros idiomas, detrás de la descentralización (España, UK, ex-Yugoslavia,

---

del autor en reunión bilateral de discusión del documento. Ese organismo subraya en sus diferentes informes lo que llama los pilares de la descentralización: infraestructura de apoyo productivo y social, desarrollo económico-productivo, desarrollo social y participación ciudadana, desarrollo cultural, científico tecnológico e inserción regional nacional e internacional; es decir *todo*, pero muchas de ellas, como hemos visto, más bien como intenciones, Gonzalo Tapia, “Políticas de Desarrollo Regional. Documento de Posición.” SUBDERE, Enero 2004.. Ver también Jorge Caro, “Descentralización y gobierno local: el caso chileno” en Dionisio Borda y Fernando Masi, Economías Regionales y Desarrollo Territorial (Asunción: CADEP/GTZ, 2002).

<sup>19</sup> Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, (eds.) Descentralización: Nudos críticos (Santiago: CIEPLAN, 2001).

<sup>20</sup> Encuesta 2004, Programa Desarrollo Humano, PNUD.

<sup>21</sup> Exposición Luis Lira, ILPES-CEPAL, seminario sobre el tema, Paraguay. Ver, del autor, “Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos” en “Economías Regionales” op. cit.

México) b) o fuertes alianzas políticas territoriales que dieron origen a la nación (EE.UU., Argentina en el siglo XIX, Italia, Alemania y España en el XX). Ninguna de estas tiene presencia alguna en Chile, excepto el territorio Mapuche, posteriormente arrasado (1530´-1630´ y 1882) y luego distribuido entre los vencedores<sup>22</sup>, así como los regionalismos aplastados militarmente de Freire y los liberales de mediados del siglo XIX en los extremos del país en esos años<sup>23</sup>. La respuesta de la población regional ante semejantes experiencias es más bien la resistencia pasiva, o la absorción oprimida (“*if you can't beat them, join them, ...*”). El resultado es la cooptación de líderes de la periferia (migración a Santiago) y la ocupación de sus espacios por la capital: los senadores y diputados regionales provienen

por lo general del centro al igual, por supuesto, que los Ministros<sup>24</sup>. Lo anterior se convierte en nudos ciego cuando el territorio comienza a razonar que, en efecto, *le conviene* tener un Diputado o, mejor, un Senador bien posicionado en el centro.... (Bitar, Flores, Ominami, Larraín, Espina o Valdés). Así, el centro se consolida con prestancia, la sociedad civil del territorio carece de auto confianza y continúa deteriorándose.<sup>25</sup>

Pero tampoco debe desconocerse el enorme forcejeo centro-periferia en la nominación de candidatos, incluso a Alcalde, donde los territorios y comunas hacen enormes esfuerzos por llevar a su mejor gente en las elecciones al parlamento, pero poco conocida frente a la elite nacional.<sup>26</sup> Como consecuencia de ello (legitimidad) y la relación de poder (fuerza), se impone como una aplanadora el centro (el centralismo hegemónico descrito), incluso al interior de la propia región metropolitana de Santiago en la cuál el Intendente o agentes de bancos, por ejemplo, son avasallados por los Ministerios o la casa matriz.<sup>27</sup>

Los estudios del desarrollo indican que un país del centralismo prevaleciente en Chile y desarrollado es un dúo sencillamente imposible de conjugar. La gente sometida a este sistema jerárquico le echa la culpa de todos sus males al centro o le es sumisa, impidiendo la difusión del progreso técnico y, más en general, del desarrollo en su conjunto y en el conjunto, y el empoderamiento de actores que los territorios abiertos al mundo requieren. El tema se transforma así, ciertamente, en un nudo giordano del desarrollo Chileno --que hemos llamado de *colonialismo interno* por su estilo de relación centro/regiones, Cuadros 1 y 3-- similar al bloqueo del desarrollo en la URSS y la democracia que debía promoverse para superarlo, según Gorbachov, con lo cuál argumento la

---

<sup>22</sup> Anterior a esta última fecha el territorio Mapuche era mayor a Chile o Argentina, extendiéndose desde Buenos Aires y Concepción al sur, conquistado en un esfuerzo combinado de ambos ejércitos de ocupación. José Bengoa, Historia de un conflicto. El estado y los Mapuches en el siglo XX (Santiago: Plantea 1999).

<sup>23</sup> Brian Loveman y Elizabeth Lira, Las suaves cenizas del olvido. Via chilena de reconciliación política 1814-1932 (Santiago: LOM, 1999).

<sup>24</sup> Se cuenta el caso de un subsecretario durante el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle que era de Temuco por lo cual se generalizó el comentario al ser nombrado (entre risas y desconcierto) “...y no había *nadie* en Santiago!?!...”.

<sup>25</sup> El Presidente de La Cámara de Diputados a la época y conocido regionalista, Víctor Barrueto, lo dice con todas sus letras en un seminario sobre el tema “todavía Santiago es Chile, aunque nos duela!.....” Programa Universidades Gobiernos-Regionales, Estrategia de Desarrollo Regional y Globalización (Santiago, MinInt-Subere, 2000), p. 29.

<sup>26</sup> Afortunadamente la regla se infringe, por ejemplo, cuando Laura Soto advierte que el reemplazo del candidato a la reelección de Alcalde en Valparaíso debe ser alguien de la zona, y así sucedió. Sin embargo, a nivel de diputación o senatorial dicho argumento ha encontrado escaso eco.

<sup>27</sup> Agentes de bancos tienen autonomía para aprobar créditos por escasas montos. Su función es, más bien, recoger antecedentes a ser enviados a la casa central par su aprobación. Los gerentes generales de GE tienen sus oficinas en Santiago, aún cuando la operación principal esté en regiones. Los Ministerios operan directamente en la ciudad de Santiago sin consideración alguna a la Intendencia Regional, particularmente los mas centralizados, como Obras Públicas y Transporte (el caso de Transantiago es emblemático, así como el Metro).

necesidad de una perestroika y glasnot, es decir, la reorganización económica y la transparencia política. En ese caso era desligarse de territorios ocupados por un Imperio pero mantener la integridad de Rusia, lo que se ha conseguido con éxito también. Era la forma de resolver las contradicciones existentes allí debido a la falta de correspondencia entre el nivel de desarrollo de su gente y el sistema autoritario de dirección económica y política de su país y los territorios ocupados, respectivamente, de acuerdo a su renovada visión política<sup>28</sup>. La situación Chilena pareciera ser más seria aún si se quiere avanzar a la meta del desarrollo sin lograr, al menos, un *presidencialismo descentralizado* al estilo francés (*autonomía* de los territorios, en todos sus ámbitos, que tan sólo son *delineados* en términos muy generales por el centro).

2) Pero para ello sería *necesario resolver primero* --segunda hipótesis de este trabajo-- los enclaves constitucionales autoritarios, al menos su *empate binominal*, al estilo que lo demostró e hizo posible Gorbachov al encontrarse con una situación similar a la nuestra. Ciertamente el sistema binominal invita a la sociedad civil a una actitud política cínica: siempre habrá empate parlamentario y político, debilitando así el interés por la política y, con ello, el papel de la sociedad civil en esa esfera. Los jóvenes no votantes que se han incrementado sistemáticamente de elección a elección desde 1988, así lo demuestran.<sup>29</sup> Como resultado, un estudio reciente en 5 territorios y 17 grupos profesionales y otros, concluye que Chile se encuentra, aunque por estrecho margen en cuanto al carácter de sus relaciones estado sociedad, aún hoy día, más cerca de la dictadura recién pasada (Cuadro 2) que de otro sistema político, (**MB**, medio bajo).<sup>30</sup>

Las hipótesis anteriores se refieren al estado --ejecutivo y sistema parlamentario binominal-- actor que está presente a lo largo del país a través del Intendente, los Ministerios y Parlamentarios y por ello son de tipo general, pues se aplican a todo tipo de territorio indiferenciadamente. Pero esa discusión tiene relevancia particular allí donde el ejecutivo es el actor central, como es el caso de los territorios en *crisis prolongada* (Cuadro 3. *Ver discusión de las 8 líneas principales del Anexo al final de la sección D. Políticas Públicas*). Por ser actor principal y con estilo populista de relaciones en el territorio es éste en gran parte el responsable del empantanamiento de los territorios en crisis.

3) En el caso de actores privados, ellos determinan el 80 % de la inversión como ya se indicó, definiendo el meollo de las relaciones económicas. Por ello hay que agregar una *tercera hipótesis: ellos pueden llegar a ser un actor tanto o más importante que el estado* en el proceso regionalización/descentralización, en el sentido amplio de relación centro-periferia en un país de mercado abierto y baja intervención del estado, particularmente la GE. En territorios donde ella predomina sin contrapeso, por lo general la **GE** es *autorreferida* y debilita fuertemente la sociedad civil como actor ante el estado y ante la GE misma. Este es particularmente el caso en zonas de *enclave* (Cuadro 3, como el caso forestal) donde expulsa población<sup>31</sup>, así como en zonas de *desencadenamiento* (como el sector lechero y otros) en las que remueve del mercado a pequeños productores<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Minjail Gorbachov, Perestroika. Nuevas ideas para nuestro país y el mundo (Bs. As: Emece Ed).

<sup>29</sup> Ver PNUD, La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (NY: PNUD, 2004).

<sup>30</sup> El recuadro MB en este caso indica la *posición estructural* (más permanente o afiatada) de las relaciones estado/sociedad en Chile, por lo cual se usó el término institucional de *régimen*. Mide el *carácter* de los actores (cuan *facilitador* es el estado y *constituida* está su sociedad civil). Gonzalo Falabella, "Participación Ciudadana. Que piensa la gente?" Proyecto Ford a ser publicado en forma de libro próximamente.

<sup>31</sup> Anriquez en estudio ROA-FAO citado a continuación.

<sup>32</sup> Martine Dirven (ed.), Apertura Económica y (des) encadenamientos productivos. El caso del sector lácteo en América Latina (Santiago: CEPAL, 2001)

Hay zonas donde ambos actores principales, ejecutivo y GE, son responsable de algunos desarrollos virtuosos, como allí donde predomina la *sinergia* (RM), o viciosos, como territorios de *encadenamiento potencial*, pero donde ello no se materializa (Concepción, Viña-Valparaíso y otros, Cuadro 3).

Hay también territorios donde ellos y/o la pequeña y mediana empresa, PYME, determinan el estilo principal de relación con el centro en el ámbito económico, virtuoso y vicioso, como los *emergentes* (Iquique, Casablanca, Chiloé) y aquellos de *desarrollo dual* (Araucanía, Cuadro 3). Lo anterior permite, entonces, ampliar y llevar el análisis tradicional más allá de la importancia del estado en el proceso y relevar el rol de la GE en particular en un país de relaciones de mercado donde esta predomina sin contrapeso.

4) *Finalmente*, es necesario agregar una *cuarta hipótesis específica* referida a una *burocracia colonio-hacendal* que resulta en una falta de profesionalismo y modernización de la estructura burocrática estatal en sus diferentes dimensiones. Es lo que se ha venido en llamar modernización del estado, tomando como ejemplo de contrapunto al *civil servant* anglo-sajón, particularmente neozelandés, país al que Chile ha estado resaltando como paradigma en este aspecto.<sup>33</sup> Ha inspirado varias reformas (información, transparencia, contratos en línea, formación y estabilidad de funcionarios públicos). También se ha avanzado en reformas específicas, como la judicial, educación, salud y en general la computarización de los servicios públicos, financiamiento de la política. Pero el avance está todavía lleno limitaciones e inclusive retrocesos.

En consecuencia, la situación actual del país puede ser expresada a través del tipo general de relaciones estado-sociedad reflejada en el estudio mencionado en el Cuadro 2 --medidos a través de 14 variable e indicadores y una correlación de rango de casi 100%-- de 17 grupos representativos de las más variadas capas sociales, desde pobladores y sindicatos, a empresarios, Microempresas y profesionales de cinco regiones y muchos mas territorios. Pero, a diferencia de aquel, el Anexo 4 expresa esta relación en un sentido no general y abstracto si no específico, es decir, *no* a través del tipo de régimen, como ese Cuadro, si no de *participación* de la gente en una serie de programas puntuales del Ejecutivo. Los valores promedios, sin embargo, son similares (**MB**) a aquellos del Cuadro 2 (por ello la correlación casi perfecta), pues nos estamos refiriendo en ambos casos a una misma relación *pero a distinto nivel de abstracción* (participación concreta versus régimen político del país).

Aunque el nivel de participación se ubica en el cuadrante opresión/rebelión ésta se encuentra casi en el vértice de la intersección entre los 4 cuadrantes. Indica la presencia de un país de relaciones mas bien fluidas que hemos llamado *de involucrimiento* entre las partes, aunque el estado da menos acceso (recuadro **MB** del Cuadro 2) que la exigencia civil (M, medio). Esta relación se extrema, entre los 17 grupos del estudio, en 4 de ellos constituidos por profesionales (del medio ambiente, fomento productivo, salud, planes comunales) y, por ello, con condiciones más aptas para establecer relaciones horizontales con funcionarios del estado. En vez de ello, el choque es mayor aún que con otros grupos, indicando el *espíritu colonial-hacendal* que puede estar presente en cualquier funcionario que cuente con un mínimo de poder. Como se dice popularmente en México, país done este tipo de relaciones se cristalizó en 70 años de Gobierno PRI (Cuadro 2), “el poder es para usarlo!!!”

---

<sup>33</sup> Malcom Bale y Tomy Dale, “La Reforma del sector público en Nueva Zelandia y su interés para los países en desarrollo” ILPES-CEPAL LC/L.151, Septiembre 1998.

Esta cuarta hipótesis sin duda refuerza la primera, aquella del centralismo hegemónico inviable, haciéndolo mas hegemónico, pero probablemente también más imposible, al producirse una alianza explícita --y probablemente no deliberada pero igualmente una alianza al fin y al cabo-- entre directores y funcionarios del centro nacional, o regional, comunal o local, tal como ocurría en la Hacienda o la Administración colonial que, en el campo y la ciudad, moldearon la cultura del poder en Chile,<sup>34</sup> a través de una larga línea de subalternos en el cual se replicaba el carácter autoritario y vertical de la relación desde el vértice del poder hacia abajo.<sup>35</sup>

Pero, como se indica en la cita anterior, hace ya 30 años que la relación hacendal se ha estado cambiando por la desprotección e incertidumbre flexible en las relaciones laborales (y no sólo en el campo) y el desencadenamiento productivo y de servicios de la micro. Pequeña y mediana empresa, Mipyme, que asegura igual resultado, aunque a menor costo. Pero son relaciones mas libres y pueden llegar a ser la base de una sociedad civil reconstituida, aunque no en el corto plazo, como se argumenta en la Introducción y se reafirma en las conclusiones.

Las cuatro hipótesis, en definitiva, *robustecen el centralismo predominante* y legítimo del ejecutivo, de la burocracia pública indiferente a los intereses de la gente, aquel del parlamento bloqueado y de la GE auto referente. Ciertamente no estimulan el desarrollo de los entes subordinados a ellos. Más bien, *desorganizan la sociedad territorial*, cualquier entorno innovador que logre surgir y su consecuente capacidad de autoconfianza, posicionamiento, negociación y respuesta al acecho permanente del centro.

*En síntesis*, el territorio es *un espacio organizado* y estos cuatro actores en los que se basa cada hipótesis (ejecutivo, parlamento, gran empresa, burocracia), *en vez de empoderarlo, lo desarticulan* a distintos niveles.

**C. Las explicaciones** de nivel macro, es decir, los 3 grandes factores, en el sentido estadístico del análisis factorial (político estatal, económico y privado, y territorial), que se discuten a continuación estarían detrás de las relaciones viciosas centro/periferia hasta aquí detectadas en la sección anterior. Se detallan a continuación como hipótesis de trabajo.

**1. En lo político estatal** o, mas bien, ejecutivo-central se destacan:

*a. los elementos histórico estructurales* (4 grandes matrices culturales y 8 institucionales<sup>36</sup>) y la ocupación social de dos instituciones jerárquico-patriarcales, la Hacienda en las áreas rurales hasta 1965 en que se inicia la Reforma Agraria, y las ciudades por el ejército hasta 1830, con interregnos de ocupación militar del país a mediados de los 1850, comienzo de 1890, 1925-32 y 1973-1990,

---

<sup>34</sup> Gonzalo Falabella, "Perceptions of Agriculture and Farmers sustainability in an open economy. A study of culture and development in Chile", a ser publicado próximamente como capítulo de libro del Proyecto ROA-FAO en castellano (Ed.UC) e inglés (en traducción). Sección III. Cultural Heritage.

<sup>35</sup> Ver el estudio sobre la hacienda en los años 30 en José Bengoa, El poder y la subordinación (Santiago: SUR, 1988). Esta misma relación se reproduce, desaparecida la hacienda, en las relaciones empresas y la gente en el campo, pero basadas en su contrario, la flexibilidad, desconfianza e incertidumbre entre eslabones de mando al punto de llamarlas *cadena de relaciones de desconfianza*, como en la GE forestal en sus relaciones con los contratistas, estos y los bueyeros y motosierristas y estos últimos con los temporeros "desrramadores". Ver del autor, "Trabajo Temporal y desorganización social", Propositiones 18, 1990. Así mismo, el desencadenamientos de la pequeña agricultura de las cadenas productivasm manejadas por la GE que a menudo los expulsa del mercado ("Perceptions", op. cit.). Así, o control hacendal o desprotección flexible.

<sup>36</sup> Ibid.



dando origen a dramáticos giros en la dirección del país<sup>37</sup>.

b. los elementos *naturales*: i) *la homogeneidad cultural* del país, luego que la población nativa fuere arrasada (como en Argentina, EE.UU, NZ y Australia) y luego el resultante mestizaje a ambos lados de la frontera del Bío-Bío, integrada subordinadamente<sup>38</sup>. La inmigración fue efímera en comparación con el Sur de Brasil, Uruguay y Argentina, al punto que no hay diferencia de acentos de Arica a Magallanes y las calles de las principales ciudades llevan los mismos nombres patrios (O'Higgins, Carrera y otros), ii) *la geografía*, de un país aislado, largo, recto, angosto con recursos naturales distribuidos a lo largo de su territorio (Anexo 1) ubicado al final del mundo (gracias a lo cuál el país goza de sanidad fitosanitaria pero también de falta de diversidad). Ambas características naturales hicieron de Chile un país de *fácil comunicación de su población* a través de una carretera, un ferrocarril y sistema naviero, al punto que en 1890 se produjo la primera huelga nacional del continente en base a los trabajadores de los enclaves relacionados mineros-ferrocarrileros-portuarios- y construcción de infraestructura ubicados en el norte, centro y sur del país, todos ellos de común origen campesino.<sup>39</sup>

c. *los razgos geopolíticos*, de un país de 2.000 Km. en gran parte inocupados, en el extremo norte y 2.000 Km. en su extremo sur, de un total 5.000 Kms. de largo de cordillera y 5.000 de mar tan sólo en línea recta. Por todo ello, una ocupación puntual extranjera resulta indefendible militarmente, que ciertamente invita a la unidad más férrea del mando civil y militar<sup>40</sup>.

d. *las características políticas*, a saber: i) la necesidad de tener una *administración* capaz de hacerse cargo de este extenso territorio pero de poca población (Chile tiene hoy la población de São Paulo, que es Gobernado por una Alcaldesa) ii) y *aparatos ideológicos del estado* sólidos, como la educación y la iglesia,<sup>41</sup> que le den contenido al orden del territorio y se delegue, a lo más, su administración pero en ningún caso el gobierno (al igual que la Francia post-Napoleónica y a diferencia de los citados sistemas federales). iii) Agréguese a ello la situación post Pinochet de irrelevancia del poder Judicial (su financiamiento lo define el director de presupuesto), débil poder parlamentario, además de no-democrático empate binominal, militarismo político-constitucional, Municipalidades y Regiones administradoras, además de bajos recursos de libre disposición e Intendentes designados. iv) Un buen padre-gobernante que distribuye el presupuesto discrecionalmente según necesidades territoriales (y la presión de banderas negras y cascos con imaginario nacional Sub-terra (Tipo 1 de desarrollo, Cuadro 3,.v) Finalmente, a nivel nacional ciudadano, un fuerte contingente de jóvenes no inscritos en los registros electorales debido, quizás y precisamente, al elitismo político nacional que los deja fuera de lo medular del poder a todo nivel -- además de los votos nulos y blanco que han ido en incremento en las elecciones. Todo ello, paradójicamente, reproduce y aumenta el elitismo y la centralización que lo acompaña.

## **2. En lo privado y económico:**

a. la fuerte presencia histórica de una elite ubicada o trasladada rápidamente a Santiago en cuanto

---

<sup>37</sup> Alain Rouquier, Los Militares y la Política en Chile (Santiago: Ed. Universitaria, 1968). Argumenta que las intervenciones militares en Chile no tienen la frecuencia de otros países latinoamericanos pues su objetivo no es manejar coyunturas particulares si no imprimirle giros decisivos al país. Como se indica en la fecha de publicación, su estudio tiene el mérito de anteceder al Golpe Militar de 1973, incluso el movimiento liderado por el Gral. Viaux en 1969 y 1970.

<sup>38</sup> José Bengoa, Historia de los antiguos Mapuches. Desde la llegada de los españoles a las paces de Quilín (Santiago/Ed. Catalonia, 2003).

<sup>39</sup> Hernán Ramírez Necochea, Historia del Movimiento Obrero. Antecedentes Siglo XIX (Santiago: Ed Austral, s.f).

<sup>40</sup> El General Prats describió al ejército, a la Unidad Popular, como un gato que duerme tranquilo a la orilla del fuego... pero listo para responder en un sólo salto si así se le es requerido (!), dada la geopolítica imposible a que está expuesto un país que puede ser amenazado desde el exterior en millones de puntos de su extensa frontera..... Pareciera que tuvo razón.

<sup>41</sup> Nicos Poulantzas, Fascism and Dictatorship (London: Verso, 1979).

surge, y allí asimilada o bien aniquilada (Freire o Gallo-Matta siglo XIX).<sup>42</sup>

b. pero que ocupa y controla un país de recursos abundantes, distribuidos de Arica a Puerto Montt (Anexo 1).

c. Además, la elite es pequeña dado el reducido tamaño del mercado interno y su carácter oligopólico, la economía basada en abundantes recursos naturales de alta inversión, generalmente controlados o asociados externamente y, por todo ello, la preeminencia de la GE en muchos territorios.

d. manejo jerárquico de las minas por los North, Clarke o Cousiño y las Haciendas por los Ortúzar,

e. éstos, después de la reforma agraria y nacionalización del cobre que terminaron con una inmensa población y recursos cautivos, surge como nueva elite con iguales apellidos pero con MBAs,

f. a ella se debe agrega ahora una nueva tecnocracia que fluye entre la dirección de un ministerio y una gran empresa y viceversa. En conjunto, la elite que dirige el país y la economía no parecieran ser mas de 300 personas según arqueos hechos por sus medios de comunicación y universidades<sup>43</sup>. Lo perplejo de esta situación que aquí queremos dilucidar es que parecieran dirigir con legitimidad además de fuerza.

g. la globalización coloca la esfera de los flujos de capital tanto como de las decisiones y el know-how, en gran parte, fuera de las fronteras del país y hace sentir, a los territorios y su población, incluso mas que al centro, la sensación de impotencia y desvalidez, ya no ante el centro del país si no ante un poder difuso y de características inciertas o desconocidas.

h. La invalidez es además por cierto del territorio en relación al centro, donde se realizan los ciclos económicos mas virtuosos de V.A. (industrias y servicios) relación que hemos llamado incluso de *colonialismo interno*. Así, el resto del país es productor sólo de materias primas, excepto las regiones V y VIII, aunque esas están en franca declinación respecto al centro y a su pasado en los últimos 30 años (Anexos 1 y 3),

**3. A nivel territorial** se subrayan los siguientes elementos estructurales de lo analizado que explicarían la falta de constitución y empoderamiento de sus actores así como de desarrollo endógeno, es decir, a partir de sus potencialidades territoriales que le permitiente posesionarse con unicidad (denominación de origen por ej.) en los miles de nichos que abren los mercados globales. Por el contrario nuestros territorios se caracterizan por:

a. la escasez de empresariado PYME, incluso en territorios virtuosos, (Anexo 3)

b. una GE con gerencias en RM<sup>44</sup>,

c. y que desencadenan territorios, es decir, expulsan proveedores MIPE del mercado al imponerles precios depreciados a sus productos (tipo 2, Anexo 3) como es el caso de la leche<sup>45</sup> y los supermercados, dos de los cuales controlan mas del 50% del comercio nacional (Supermercados Lider y Jumbo).

d. la preeminencia de economías primarias, con trabajo no calificado, economías de mercado interno, productores más que empresarios, y economías de bajo encadenamiento y relación crecimiento/empleo<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Alfredo Jocelyn-Holts, El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica (Santiago: Planeta, 1997).

<sup>43</sup> Listas de elite de distinto tipo presentadas anualmente por El Mercurio y estudio reciente Universidad Adolfo Ibáñez sobre la nueva elite, también reportada por ese diario.

<sup>44</sup> Un colega de Concepción comentó que, debido a ello, no se ven allí Mercedes-Benz, sólo Toyotas.

<sup>45</sup> "Perceptions", op. cit. Ver también, "Apertura Económica", op. cit.

<sup>46</sup> Joe Ramos, "Una estrategia de Desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales". División de Desarrollo Productivo CEPAL 98-06-445, 1998. Dirk Messner e Imme Scholz, "Sociedad y competitividad en Chile", Santiago, mimeo, s.f. (también citado por Gutierrez y Rojas a continuación, como artículo publicado por *Nueva Sociedad*, San José de Costa Rica). En "Se agotó?", op. cit. se demuestra que durante un período de alto

- e. relaciones de trabajo precarias y derecho de negociación colectiva restringida a los escasos trabajadores permanentes<sup>47</sup>,
- f. baja diferenciación cultural de territorios, al punto que no existe ni siquiera diferencia de acentos de un extremo al otro del país,
- g. elite con alternativa de migración a la RM<sup>48</sup>,
- h. elite incapaz de pensar su territorio y articular un proyecto y actores diversos<sup>49</sup>
- i. y anonadada por la capacidad (legitimidad) demostrada por el centro....<sup>50</sup>
- j. escaso vínculo Ues-GE y nulo con MIPYME<sup>51</sup>.
- k. sin embargo, lo anterior se refiere sólo a la falta de relación institucional Universidad-Empresa, pues a nivel de consultorías privadas estas abundan con la GE, pero de académicos en forma individual, con el objeto de suplementar sus ingresos. En ella la relación es de cliente a consultor sin capacidad alguna de diálogo horizontal base de toda discusión efectiva de desarrollo territorial.
- l. en lo fundamental, administración mas que gobiernos municipales y regionales<sup>52</sup>.
- ll. globalización que ubica las dificultades más allá del centro o periferia nacional.
- m. Y, por último, pero no por ello menos importante, el empoderamiento de las mujeres en el territorio pues, a pesar de una cultura dominante que les asigna poco espacio de poder, son muchas veces su actor principal numérica, en la fuerza de trabajo y en las organizaciones sociales. Ello ocurre no solo en los pueblos y ciudades si no también en los territorios rurales organizados por éstas, ya sea Cumpeo o Talca. En las zonas rurales las organizaciones sociales son mas frecuentes aún que en las urbanas y el rol de las mujeres no es sólo preponderante allí y en zonas campesinas tradicionales si no también en zonas modernas de exportación, como en la fruta, donde son su fuerza de trabajo principal, las temporeras, ya sea en zonas llamadas rur-urbanas mixtas, o bien combinando trabajo asalariado rural agrario o agroindustrial y residencia urbana.<sup>53</sup>

Lo resumido hasta aquí explica porque las elites locales se *inhiben de pensar el territorio a pesar de sus capacidades*. Las administraciones más que gobiernos locales o regionales no lo hacen, tampoco las universidades y menos aún la GE que tiene su propia planificación estratégica definida en Santiago o en la casa matriz en el extranjero. En el caso de las Municipalidades, además, el Alcalde logra cierta autonomía al haber sido elegido en forma independiente y tener prácticamente una concentración total del poder. Pero los concejales, que tienen un mínimo de poder y son designados por los partidos para desarrollar allí labores clientelistas, su desarrollo más allá de estas prácticas es

---

crecimiento de nuestra economía (1990-97) la relación crecimiento y baja del desempleo es casi nula: PIB/disminución del desempleo, valor FOB/disminución del desempleo e inversión/disminución del desempleo es apenas entre 7 y 10%.

<sup>47</sup> “Trabajo Temporal”, op. cit.

<sup>48</sup> Estudio de la Universidad Adolfo Ibáñez sobre la nueva elite, op. cit.

<sup>49</sup> Hernán Gutiérrez, Claudio Rojas y Sergio Boisier en artículo y comentario en “Repensar”, op. cit.

<sup>50</sup> Después de Freire en los 1820, Matta y Gallo en los 1850, no ha habido movimientos políticos regionales en Chile, a excepción del MIR en Concepción durante los 1960-70, pero sin concepción alguna de tipo regionalista, si no de alternativa *guevarista* nacional de poder. Ver Maurice Zeitlin, *Civil Wars in Chile, or the bourgeois revolutions that never were* (Princeton: Princeton University Press, 1984) y “El peso de la noche” op. cit.

<sup>51</sup> CORFO indicó recientemente voluntad de fundir instrumentos de C/T (FDI y FONTEC con FONDEF) y condicionarlos a dicha relación. La relación privilegiada por la Subiere es aquella Universidad-Regiones para lo cual han establecido por varios años ya un programa especial pero de escasos resultados, como la inexistencia, por ejemplo, de una escuela de funcionarios públicos nacional y/o regional como aquí se propone implementar con urgencia. A lo sumo, se ha realizado la promoción de tesis sobre la zona, que de igual forma, se terminan realizando allí con o sin esfuerzo del Gobierno Regional o la Subdere. Existen muchos libros surgidos de seminarios sobre el tema, pero se reducen a discursos y ponencias de las autoridades recriminatorias si vienen de la periferia y entusiastas si es de sus organizadores del ejecutivo.

<sup>52</sup> Ver “Bases para una política de descentralización”, op. cit.

<sup>53</sup> del autor, “Trabajo temporal y desorganización social” Propositiones 18, 1990 y “Juventud Temporera. Relaciones sociales en el campo chileno después del diluvio”, en John Durston (ed.) *Juventud Rural. Modernidad y Democracia en América Latina* (Santiago: CEPAL LC/L.931, 1996).

difícil de encontrar.<sup>54</sup> La capacidad estratégica del Alcalde, entonces, es un asunto personal y, si existiere, no le es fácil desarrollarla debido a la cantidad de crecientes “deberes” que le son impuestos desde el centro, con pocos recursos y muy pocos de libre disposición. Abrumado, logra abrirse muy poco espacio de innovación.

En el caso de la GE, cualquier intromisión del territorio u otro agente en sus planes allí es considerada incursión indebida en el libre juego de oferta y demanda y es seguida de la amenaza a la inversión y luego a la reinversión, como ha quedado explicitado en la conducta de las empresas que forman el actual Consejo Minero. (La relación estado-GE en países como Suecia, donde ésta es tanto o más clave que en Chile en su desarrollo, es de colaboración pero con clara hegemonía del interés general por sobre el de ésta institución privada. Gracias a ello es el país más desarrollado del mundo). Por su parte la Mipyme, subordinada a la anterior, incluso en territorio de encadenamiento (como pisco, leche, fruta e incluso vino) está muchas veces en la mera sobrevivencia frente a ella mas que en posiciones proactivas (aunque hemos encontrados casos alentadores entre los pequeños productores de leche del a X región y vitivinícola del Maule).<sup>55</sup> La opinión pública ubica los problemas, incluso y en gran parte, más allá de las fronteras del propio país.

Donde la GE es la que organiza el territorio en forma hegemónica o sin contrapeso, la situación es peor y mayor aún la inhibición de proponerse, efectivamente, un desarrollo diferente aun cuando los demás actores busquen alternativas. La Universidad del Bío-Bío a través de un proyecto FONDEF logró transformar, mediante procesos de secado y laminado de eliminación de nudos a la frágil madera del pino insigne, en sólida madera fina. También logró facilitar la elaboración, con todos los actores locales, de un plan de desarrollo económico de la Comuna de Nacimiento, donde se concentran las plantas más importantes de la principal empresa forestal del país en la zona, la Papelera. Pero esa empresa no dedica materia prima para elaboración de maderas nobles en muebles y otros productos, si no al papel, la celulosa y los materiales de construcción que exporta. En consecuencia, no hay materia prima para el desarrollo de una industria PYME de la madera y ese sector de pequeña empresa es, en consecuencia, sencillamente inexistente en la región. No hay mayores encadenamientos, así como el desarrollo de un complejo (cluster) forestal que agregue valor y cree empleo. La economía sigue siendo de enclave tanto en el bosque como en su primera elaboración. Incluso la tecnología avanzada (biotecnología con fuerte apoyo estatal) y al igual que en el sector minero, es de apoyo al desarrollo primario, para el crecimiento mas rápido del bosque (o el hallazgo mas rápido del mineral a través de bacterias), encadenamientos hacia delante que permanece en manos y en beneficio de la GE y que no crea empleo, reificando el desarrollo en torno a materias primas y no *a partir* de éstas. El agregado reciente de un plan nacional de tecnologías de servicios computacionales es un dúo también inviable, sin el *eslabón perdido* de la agregación de valor a la extracción primaria y sin afectar la hegemonía de la gran empresa en el desarrollo. El manejo del bosque requiere de poco computador e internet.

**D. Políticas Públicas** de desarrollo territorial endógeno y empoderamiento de actores, a partir de las cuatro variables independientes del análisis en la **sección B**.

**Referidas al *centralismo hegemónico inviable*:**

---

<sup>54</sup> Recientemente el Presidente Lagos ha decidido retroceder incluso respecto de su propio programa. Ha presentado un proyecto de ley, ahora que alcaldes y concejales son elegidos por separados, con el objeto de transferir la potestad de los últimos de elegir al consejo regional a los primeros y, con ello, dejar de lado la elección directa de dichos consejeros, una interesante especie de lo que hubiera sido un mini parlamento regional....

<sup>55</sup> “Perceptions” op. cit.

1. Extender los convenios de programación de la Subdere con Gobiernos Regionales y Municipales, pero sin su estilo cooptativo. Evaluar para ello porqué en la Región del Maule, a diferencia del resto del país, se transformó mas bien en el proyecto previamente negociado entre el Gobierno Regional --elegido por los concejales-- y el Capítulo Regional de la Asociación Nacional de Municipalidades (acercando la hegemonía regional a la asociatividad Municipal). Como consecuencia, los resultados en la negociación de los Convenios de Programación con la Subere fueron muy distintos al diseñado (y con incluso mayores recursos que los planeados) por el centro.
2. Estudiar los logros y dificultades descentralizadores del centro, como rentas Municipales I y II, elección directa de Consejos Regionales, Fondos CORFO C&T Pymes/Ues y programas territorializados, fondos de desarrollo productivo FNDR.
3. Proponer la participación regional en organismos fiscalizadores nacionales que le competen (como II Región en casos mineros).
4. Analizar elementos no-populistas y exitosos de manifestaciones con banderas negras y otras formas de protesta pro-territorio en distintos lugares del país de tipo negociación de proyecto de región con el centro (ver tipo desarrollo 1 Anexo 3).
5. Pueblos y Ciudades bien pueden organizar *fiestas anuales* (tipo ferias rurales norteamericanas de varios días) donde desarrollen redes de complicidad que coopten a sus dirigentes repartidos por el país y el mundo, amigos y simpatizantes descubiertos en el poder privado y estatal capitalino, con el objeto de avanzar el desarrollo de sus terruños en una y mil formas a conversar durante esos días....., revirtiendo el proceso histórico de descabezamiento de liderazgos emergentes locales y estableciendo alianzas a su favor con el centro<sup>56</sup>.
6. Banco Estado transformado en un gran aval de la MIPYME ante otros bancos y, sobretudo, transformado en un gran Fondo Nacional de Innovación Territorial al que postularían los territorios. Incluiría fondos de desarrollo de INDAP, CORFO<sup>57</sup> y otras agencias del estado. Terminaría así con la anarquía de la acción central en esos territorios.
7. En ese sentido, en el *mediano plazo*, transformar los recursos de agencias del estado en fondos nacionales concursables a los que postularían los territorios y con los cuales contratarían a los especialistas de dichas agencias.
8. Para ello, ir hacia una regionalización basada en territorios --mas parecido a las antiguas Provincias de la República<sup>58</sup> (ver ejemplos en sección B de Conclusiones).

### **Referidas al empate binominal:**

1. Preguntarse durante la campaña presidencial 2005 acerca de la necesidad de una asamblea

---

<sup>56</sup> La venta de la Hacienda Chacabuco, compra y donación por Tompkins y su Sra. a CONAF --para fines de preservación ecológica de flora y fauna única-- y la campaña encarnizada de representantes de la GE por impedirlo, sin éxito, indica con claridad que miembros del centro bien pueden estar en alianza con la periferia, tal como mucha gente en los márgenes está convencida que su desarrollo sólo puede llevarse a cabo con la GE a quien tratar de atraer, aun causando se trate de extracción primaria que no da empleo ni desarrolla encadenamientos productivos, como las mineras y forestales hoy en Chile. El análisis es ciertamente más complejo. Francisco Vío, ex Director de El Canelo de Nos escribió, preguntándose esto mismo, "Donde ésta el norte, donde el sur?" en el nivel internacional, al constatar que hay tanto aliado en el 1er mundo del Chile anti-dictadura y tanto apoyo a Pinochet en Chile. Rompía con ello visiones simplista *norte/sur* (imperialismo/tercer mundo) predominante en esos años. Sin duda que los territorios pueden desarrollar una y mil iniciativas en esta dirección para encausar su desarrollo endógeno e incluso compartido con aliados del centro económico y político, pero bajo su hegemonía.

<sup>57</sup> Los fondos de innovación recientes de mayores montos han sido los de biotecnología Minera y Forestal que favorecen la innovación pero solo a nivel primario (hacia delante) sin mayores encadenamientos que son los que robustecen el tejido y dan trabajo, como se demuestra en la cita 40 sobre la relación crecimiento y disminución del desempleo en nuestra economía, predominantemente primaria.

<sup>58</sup> Ver "Los Cien Chile", op.cit. y Anexo 2.

constituyente --como Brasil al final de la dictadura-- para establecer una nueva Constitución, si la Oposición se niega a las reformas duras, sistema binominal en particular, que bloquea todo el sistema político. En efecto, el bloqueo político binominal refuerza el centralismo de las decisiones y los recursos y la reticencia del centro a delegar un poder que se define en gran parte en empate y a dos bandas --a no ser que alguno alcance el 67% de los votos. Ello, aprovechando las reiteradas declaraciones del Presidente que Chile no pasa un test mínimo de blancura democrática.....

2. En efecto, bajo el actual sistema binominal-empatado, el centro gubernamental de turno necesita eficiencia en su manejo del país si quiere mantener la presidencia o no ser doblado en las elecciones parlamentarias de alguna zona. Por ello cualquiera descentralización efectiva de recursos o poder es mirada con suma desconfianza por el centro nacional pues un traspie en algún lugar de la periferia -- que es vista por lo demás como *menos capaz* que ellos por la elite del centro-- arriesgaría perder incluso aquel injusto empate. La alianza de gobierno podría ser desplazada de la presidencia y del congreso en zonas que se vuelvan más ineficientes en el manejo del poder o uso de recursos. Vale mas no arriesgar... en particular en un país pequeño donde ya casi la mitad de la población vive en la capital y allí se centralizan los recursos, decisiones y, particularmente, las habilidades, la tercera dimensión y clave del poder considerada en este informe (punto 6, Introducción). Por ejemplo, la legislación sobre el aumento de las Rentas Municipales fue propuesta por la alianza gobernante pues desplazaría recursos de Municipalidades ricas a pobres, es decir, desde los pertrechos de la Oposición sin tocar las arcas fiscales nacionales. Así mismo, la elección democrática del Consejo Regional propuesta al congreso por el ejecutivo no afectará recursos y poder del centro, haría mas transparente y eficiente el uso de recursos entregados por la capital y extendería la democracia, a la vez que pondría en peligro la reelección de parlamentarios ineficientes, todo lo cual favorecería al centro, responsable final de la marcha del país a ojos de la ciudadanía votante en un país centralizado...

3. Así las cosas, jamás el centro nacional permitirá que el resto del país se ponga pantalones largos. Urge, entonces, destrabar este estado de cosas poniendo fin, al menos, al empate binominal o, lisa y llanamente, obtener una Constitución legitimada que termine con los enclaves autoritarios establecidos bajo dictadura --hoy ya del todo ilegítimos-- que expresen el sentir de republicanos, herederos de ese régimen y, sobretodo, de los jóvenes de hoy. Al final de este mandato, a comienzos de 2006, la coalición de Gobierno habrá estado en el poder 16 años, tanto como el Gobierno militar, sin que tengamos aún democracia, o sea Gobierno efectivo de las mayorías, y a pesar que esta coalición no ha perdido ninguna elección desde 1988 cuando éstos se reiniciaron.

4. Pero el tema aún no es puesto ante la opinión pública y con todo el dramatismo que resulta de este análisis, a excepción de las reiteradas y citadas palabras del Presidente. La opinión pública, en consecuencia, no saca estas conclusiones y el *cosismo* impuesto por la Oposición continúa como estrategia eleccionaria validada. Por su puesto que a partir de allí se puede perfectamente ligarlo a las prioridades de la gente hoy, el desempleo, la delincuencia y la salud, pues es perfectamente posible caminar y silbar al mismo tiempo, sin caerse.

5. En concordancia con la última propuesta referida al tema del centralismo hegemónico, el sistema electoral tendría como unidad de base los territorios (ver ejemplos en la sección B de las Conclusiones).

### **Sobre la Gran Empresa autorreferente:**

1. Revivir los Foros de desarrollo Productivo, como se dijo y con participación de todos los actores del territorio, pero cambiando su carácter por *acuerdos, previamente discutidos* al interior de las instituciones participantes, tanto estatales y civiles, acuerdos que *condicionarían los desembolsos públicos*.

2. Analizar el éxito del Consejo Agrícola del Sur, CAS/Fede leche al obligar al centro a evitar la

plena incorporación de Chile al MERCOSUR y de firmar un TLC con NZ.

3. Estudiar propuestas de Royalty del Gobierno de un Fondo de Innovación y de Fondo Regional y rentas municipales de la Oposición.

4. Proponer articulación INDAP/CORFO/F.Chile/ProChile/BE/Ues que facilite la creación de *Boards exportadores* de Proveedores (al estilo de la transformación de Viñedos del Maule, formado por 83 productores campesinos, en exportadores de vinos finos, con apoyo CORFO/ASEXMA/U.Talca, y de Fedeleche regionales en alianza con capitales alemanes y tecnología sueca, así como asociatividad productores/GE pro consumo leche).<sup>59</sup>

5. Estudiar los éxitos en Ordenamiento Territorial logrado por la violencia indígena, y conjunta ecologistas chilenos/EE.UU-Canadá en detener recientemente la expansión de dos GEs forestales en territorios de Bosque Nativo e Indígena (sello de certificación forestal del Forest Stewardship Council). Según CEPAL Chile ya posee masa forestal suficiente.<sup>60</sup>

6. Comenzar a exponer con claridad en cada territorio del país, que el posicionamiento de Chile en una economía abierta al mundo no es del país en abstracto, si no consiste en *la capacidad de cada uno de esos territorios* de encontrar nichos en los mercados mundiales, a partir de sus capacidades endógenas, que le abran espacio de desarrollo, lo hagan sosteniblemente viable y creen empleo.

7. Establecer políticas al menos de mediano plazo de ordenamiento territorial urbano y expansión de la producción de materias primas y sólo elaboración primario hacia producción y servicios con valor agregado.

8. Aumentar los Fondos de libre disposición municipal y regional basados en acuerdos publico-privados MinInterior/Subdere-GE (grupos económicos)/actores de acuerdos de programación y de los nuevos acuerdos territoriales mencionados anteriormente, que implique mayores recursos estatales para los territorios y encadenamientos productivos de la GE allí.

9. Transformar programas de F.Chile y CORFO de proveedores en facilitación de *negociación* GE y Supermercados-Proveedores, al estilo Fedeleche-Plantas productoras que lograron 12 criterios que deben regir la negociación anual del precio de la leche.

10. Ejecutivo-CODELCO en elaboración propuesta de Proyecto País<sup>61</sup>

### **Políticas hacia la burocracia colonio-hacendal:**

1. Replicar propuestas de Escuelas Superiores Nacionales de Administración Pública<sup>62</sup> en regiones, e

<sup>59</sup> “Perceptions of agricultura”, op. cit.

<sup>60</sup> Dos empresas poseen más de un millón de hectáreas y continúan su expansión ahora fuera del país. En NZ una empresa no puede poseer más de 60.000 Has. facilitando así la creación de valor mediante encadenamientos productivos y turismo.

<sup>61</sup> Aportes a semejante esfuerzo son los estudios de 1) Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, A structural Análisis of Chile’s Long-Term Growth: History, Prospects and Policy Implications. In forme al Ministerio de Hacienda de Chile, 1999. Proponen una alianza estratégica del sector exportador chileno con transnacionales y la elaboración de productos con mayor valor agregado. 2) JICA The study for promotion of investments and Expotrts for the balanced Econonmic Development in the Republic of Chile, Progress Report 1, 2000. Sugieren crear centros de modernización de servicios para la entrada y salida de productos del Océano-Pacífico. 3) Las propuesta del Colegio de Ingenieros se refieren a reducir Ministerios y Regiones a 6, 4) y los seminarios 2004 de ENAE e ICARE han hecho hincapié en la liberalización mayor de la economía, las relaciones laborales en particular. 5) Aquellos del Gobierno en torno al bicentenario tiene por objetivo alcanzar el desarrollo, pero las discusiones abiertas en torno a ello y las propuestas concretas son bastante mas limitadas. Está, además, el aporte académico en los libros (algunos ya citados) de 6) Graciela Moguillansky, La inversión en Chile. El fin de un ciclo en expansión? (Santiago: FCE/CEPAL, 1999), 7) Ricardo Ffrench-Davis, Del neo-liberalismo al crecimiento con equidad (Santiago: Dolmen, 2000, 2001, 2003), 8) Martine Dirven (comp.), Apertura económica y (des) encadenamientos productivos (Santiago: CEPAL, 2001), 9) Oscar Muñoz, Mas allá del Bosque. Transformar el modelo exportador (Santiago: FLACSO/LOM, 2001),10) Joe Ramos, “Una estrategia de Desarrollo *a partir* de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales”. División de Desarrollo Productivo CEPAL 98-06-445, 1998, 11) Gonzalo Falabella y Rafael Galdames (eds.), Repensar el Desarrollo Chileno: País, Territorio, Cadenas Productivas (Concepción: Ediciones de la Universidad del Bío-Bío, 2002) 12) Gabriel Aghón et ali., Desarrollo Económico Local y Descentralización en America Latina. Un analisis comparativo (Santiago:CEPAL/GTZ 2002).

2. igualmente, Escuelas de Desarrollo y Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil<sup>63</sup>

3. No dejar de realizar también cambios forzados de recursos humanos a sus zonas objetivo, como la División de Cultura y Subsecretaría de Pesca a Valparaíso, o la capital de Río a Brasilia como lo hizo Jucelino Kubischek en Brasil durante los 1960.

3. Fomentar propuestas de desarrollo territoriales participativos, como los Foros, y planes de desarrollo en las zonas en crisis como se analiza a continuación.

**Finalmente, políticas públicas referidas a los territorios,** que recorren las cuatro dimensiones recién tratadas, a partir del Cuadro 3. En efecto, en la cuarta columna de ese Cuadro hay un conjunto de propuestas a partir de los cuellos de botella de los 8 estilos de desarrollo predominantes en Chile, y países que han resuelto bien esos mismos nudos:

- En el tipo de *territorios en crisis* (Arica, Lota-Coronel) de estilo de desarrollo siberiano (pues Moscú, desde Pedro el Grande, jamás dejará abandonado a Siberia por el peligro de penetración norteamericana por el estrecho de Bering... y el estado chileno seguirá siendo presa de banderas negras o del imaginario subterráneo en sus protestas) se propone, *en primer lugar*, apoyar la elaboración de proyectos territoriales, que puedan ser discutidos con aquel que ya tiene elaborado el centro, superando la relación populista que los caracteriza. Luego, mirar algunos ejemplos de los países más exitosos de Europa del Este y de México post-PRI con el objeto de superar estilos central-populistas.

- Para los casos de *desencadenamientos* o expulsión de proveedores y campesinos de las cadenas de producción y de distribución al reducir los precios de compra de sus productos (y por ello su caracterización de estilo darwiniano) se proponen negociaciones intra-cadena como ha ocurrido efectivamente en el caso lechero del sur o, lisa y llanamente, el establecimiento de boards de productores-exportadores, yendo más allá de los programas de *transparencia* de sus relaciones impulsados hasta ahora por CORFO y F.Chile. Se sugiere mirar los éxitos de los países del norte y sur profundo que, como Chile y A.L. son ricos en materias primas y basaron su desarrollo *a partir* de esos recursos naturales al decir del ya citado Joe Ramos (Países escandinavos, Canadá, EE.UU., NZ, Australia y Sud-Africa).

- En el caso de zonas con *potencialidades de encadenar varias actividades* en su territorio se propone, dado su nivel de madurez productiva (Concepción, Viña-Valparaíso) agencias de desarrollo como en las nacionalidades españolas, partiendo por el impulso de sus *cluster potenciales*.

- Los territorios *emergentes*, como Iquique, Casablanca o Chiloé tienen dinamismo propio y, para consolidarlos, se propone, retomar los Foros de Desarrollo Productivo impulsadas por el Gobierno anterior, con el agregado de ser *acuerdos* formales de desarrollo del territorio y *empleo*, a los que se subordinarían el apoyo de recursos de fomento. Estos acuerdos deberían también ser discutidos, primero, al interior de los diversos actores del desarrollo en el territorio. Se menciona los casos innovadores de involucramiento masivo de la población en turismo tipo *bed&breakfast* mediterráneo.

- También se propone afianzar los espacios organizados con *encadenamientos productivos* en torno a productos centenarios chilenos, como el vino, la fruta, la minería, la pesca y otros en territorios donde se concentran, especialmente aquellos basados en la MIPYME, mediante su apoyo exportador, mirando a experiencias de clusters similares pero consolidados en la tercera Italia (nor-

---

<sup>62</sup> Sobre el tema del desarrollo de competencias, uno de los tres ejes de la descentralización como transferencia de poder ver “Descentralización y transferencia de competencias”, op. cit.

<sup>63</sup> Programa Desarrollo Humano PNUD, Mas sociedad para gobernar el futuro (Santiago: PNUD, 2000), Alfredo del Valle (ed.) Las ONGs: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile (Santiago: IDI, 2000), Programa Ciudadanía y Gestión Local, Los caminos que buscamos.: 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio publico local (Santiago: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza/Centro de Políticas Públicas Universidad de Chile, 2000), Vicky Quevedo (ed. Guadalupe Santa Cruz), Una agenda política para la sociedad civil. Foro Ciudadano II (Santiago: LOM 2003).



centro-este).

- Ante la *sinergia* de la RM, aunque acompañada de un desarrollo que mata (smog y stress) y colonialismo interno de los demás territorios del país subordinados a ella se propone: 1) imitarla en lo virtuoso (al aspecto sinérgico se le llama *país desarrollado*, pero, *con muchos pobres y gente nerviosa...*) 2) y en lo vicioso colonialista y la anarquía Santiaguina de 54 municipalidades con smog y stress que no se afronta con toda su urgencia, mirar los ejemplos del gran Alcalde de Londres para su desarrollo metropolitano ordenado y a escala humana y al resto de la UK en su programa de *devolución* de poderes a Gales, Escocia e Irlanda N.

- A los *enclaves* (estilo tipo “Company Town”) de materias primas de harina de pescado en el mar, territorial de minas y forestales y de servicios turísticos como las Torres del Paine o los resort de ski de GE autorreferentes, mirar nuevamente a los ejemplos del norte y sur profundo que agregaron valor a los recursos naturales que Dios le dio, partiendo, por su puesto, por explotarlos primero, pero sin quedarse allí como las forestales y las mineras en Chile hoy, sin agregarles valor (Nokia, por ejemplo, es un derivado del sector forestal finlandés que se inicio exportando bosques talados).

- Finalmente, en los casos de territorios de *desarrollo dual* (de estilo apartheid, segregado, sin comunicación entre las partes) como el territorio en el cuál se ubica la zona Mapuche y el entorno cittadino de Temuco, triguero y forestal dentro de un mismo territorio, se recomienda *escuchar a la gente* en primer lugar, por tratarse de una cultura tan diferente y cristalizada en confrontación con la nuestra. Luego, desarrollar *proyectos puente* entre estilos de desarrollos que no se recruzan (Pueblo Mapuche y las forestales, los trigueros, industria y servicios de Temuco, turismo Villarrica-Pucón, por ejemplo), como lo hicieron los indígenas, las ONGs, Universidades y los Gobiernos Federales y/o Estaduales de EEUU, Canadá, Australia, NZ y Noruega (proyectos petroleros, mineros, forestales y de turismo tipo camping caza y pesca).

### III. Conclusiones.

Es análisis muestra niveles y formas de centralismo incompatible con una país democrático, justo y de desarrollo equilibrado, particularmente frente a una política de apertura externa agresiva como la que el país ha tomado desde 1973 e incrementado decididamente en los últimos años. Simplemente, porque esta apertura impulsa el desarrollo de territorios ya posesionados y debilita aún más a los débilmente constituidos. En Chile sólo Santiago --y algunas zona emergentes que puedan consolidarse-- muestra esa capacidad (incluso las terceras zonas virtuosas, de encadenamientos, muestran la existencia de este procesos pero también de desencadenamientos). Todo ello hace necesario políticas que ayuden a disolver los cuatro nudos institucionales detectados, que producen ese efecto, es decir, debilitar a los débiles y dar mayores oportunidades a los que ya tienen el poder de moverse en un mundo global. Esos nudos son:

1. *Primero* la relación centro-periferia territorial en general, uno de los ejes del estudio, y lograr, al menos, un *presidencialismo descentralizado de territorios autónomos* en el manejo del poder. Se trata de sólo amplios criterios definidos por el Gobierno (por ejemplo, el nivel de endeudamiento en el tema fiscal). Si no, el manejo de un país abierto al mundo es inviable pues quedaría sólo Santiago con capacidad efectiva de moverse en un mundo global (Anexo 1).
2. *Segundo*, fin al *empate binominal* mediante un parlamento democrático o seguiremos, en lo grueso, bajo el sistema básicamente de dictadura militar institucional, en términos de las relaciones de fondo estado/sociedad que nos cruzan (Cuadro 2).
3. *Tercero*, transformar, mediante políticas acertadas, a la *GE autorreferente en desarrollista*, es decir, no enclavada si no encadenada a su territorio (Anexo 3).

4. Y *cuarto*, no más una burocracia *colonio-hacendal*, ya sea nacional regional, local, si no *profesional* al estilo anglo-sajón, es decir, formada en una Escuela Superior Nacional y Regional, que no dependa del gobierno de turno, excepto un mínimo de cargos de confianza, pero sujetos todos ellos a formas de control público ciudadano.

**A. Entre estos cuatro nudos, es necesario comenzar por el principal: terminar, al menos, con el *enclave parlamentario binominal***, que permita al Gobierno de turno --a diferencia de lo que ocurre hoy día-- *facilitar* la descentralización del poder político y económico al permitirle gobernar efectivamente, con la confianza de hacerlo por la mayoría legítimamente ganada. Ello hará más fácil, al país en su conjunto mediante mayorías de poder claras, fomentar un camino desarrollista para la GE, con el objeto que se encadene en los territorios y no siga enclavada, debilitando aún más la frágil sociedad civil, que hoy en día no es capaz de afrontar la apertura hecha por el Gobierno ante los principales mercados y sociedades del mundo. Para ello se requerirá avanzar más allá de mercados oligopólicos superando regulaciones insuficientes, y la falta total de ordenamiento territorial que ponga límites claros a la expansión urbana y de los enclaves de producción de materias primas y servicios. La democracia representativa efectiva facilitaría también la creación de un servicio funcionario público profesional. Disminuiría el interés de la elite política nacional, regional o local por establecer y mantener enclaves de funcionarios leales, con el objeto de avanzar sus posiciones, dada la mayor fluidez, transparencia y legitimidad que se establecería al sistema democrático de representación.

Hoy existe una gran apertura ciudadana y política para la eliminación de los enclaves autoritarios de la actual Constitución, impuesta a la ciudadanía en 1980 al no existir registros electorales que avalaran el plebiscito en el que se fundó. Ello se ve reforzado al constatarse, a ojos de todos, que existe una izquierda y un centro institucional (contra quienes se dictaron esas normas autoritarias) que han demostrado mayor legitimidad y capacidad de gobernar que quienes las establecieron. Créanse así condiciones similares a las que llevaron a Gorbachov a arriesgarse romper, con pleno éxito, los enclaves autoritarios de las ex URSS. El actual Presidente del Senado, partidario desde siempre de mantener dichas normas, inicio su cargo llamando a superarlas y, en entrevista con éste autor para otro estudio ya citado, dio a entender que la firma de un tratado de libre comercio con EE.UU. aseguraba, a su entender, un camino de desarrollo, *adecuado* para el país, tanto en lo institucional como en lo económico..... (consenso democrático con economía de mercado). Se trata de uno de los máximos líderes del movimiento que orientó dichas reformas autoritarias iniciadas hace ya más de 30 años.

Más aún, el Gobierno ha contado durante los tres períodos de la coalición con el apoyo de otro partido, mas liberal, de la oposición que ha acordado a su interior superar estos enclaves autoritarios, aunque al momento de votar en el Parlamento algunos de sus representantes no lo han hecho así y las reformas, que requieren del voto de 2/3 de los representantes, no han sido aprobadas. Las condiciones son cada vez más favorables para el surgimiento de un liderazgo que resuelva el empate binominal que institucionalizó el miedo a que una coalición pueda gobernar sobre la base de mayorías, sin pedirle permiso a nadie más que a la ciudadanía, como en toda democracia.

La decisión reciente del Gobierno de jugarse por un royalty del 3% sobre las ventas de la gran minería privada por explotar éstas recursos nacionales no renovables es un aliento. Incluirá giras del Presidente para explicar la propuesta y buscar apoyo ciudadano, como el ya otorgado por parlamentarios de la oposición liberal. También es un aliento que durante las décadas 1960-1970 los miembros de la coalición gobernante hayan “chilenizado” las minas extranjeras de cobre unos, y

nacionalizado esas minas otros con el acuerdo de la totalidad del congreso (y sin un sólo voto contrario) con espectaculares resultados para el país. En igual forma, la reforma agraria, junto a la apertura externa, impulsaron una exitosa agricultura de exportación. Son medidas trascendentales que han dado bases sólidas de desarrollo al país y por ello esperanzadoras para alentar al país, en particular su elite democrática para avanzar ahora den una nueva y más trascendental reforma aún, la plena democracia.

Bien podría la coalición gobernante tomar similar decisión política en esta materia, junto a sus aliados en la oposición, y terminar de una vez por todas con los enclaves constitucionales autoritarios, al menos con su sistema político parlamentario de permanente empate a dos bandas, quien quiera gane las elecciones.<sup>64</sup> Pero para ello se requiere, nuevamente, voluntad política como las asumidas para realizar esas otras reformas cruciales recién destacadas. En este caso, ni más ni menos usar el poder legítimo que le ha dado la ciudadanía a la concertación desde 1988 para lograr la plena democracia.

Pero para ello se requiere que la coalición gobernante sea capaz de superar los miedos<sup>65</sup> que crearon el terror político y económico del gobierno militar y que calaron tan profundamente incluida, está claro, la elite gobernante.<sup>66</sup> De allí la necesidad de voluntad política de la elite pero no sin antes de tomar conciencia sobre el trauma vivido, convertido en miedo a un pasado, ya pasado...., pero que parece aun vive a nuestro al interior de quienes sufrieron la dictadura y manejan el poder del estado hoy en Chile; muy humano, por lo demás, como bien explica ese autor, pues el terror y la sensación que dejan la impunidad, se nos introducen por la piel hasta lo mas profundo, sobreviviendo aún en

---

<sup>64</sup> En un trabajo anterior se planeta, con el objeto de realizar esta tarea democrática ineludible, ampliar la coalición de gobierno a “la izquierda de la derecha y la derecha de la izquierda”, con lo cuál se asegurarían los 2/3 necesarios para aprobar estas reformas constitucionales en el Congreso. Ver, del autor, “Un diálogo necesario” en *Repensar el Desarrollo*, op. cit.). En este caso, lo que falta es voluntad política y falta conciencia por parte de la elite que vivió la dictadura acerca del miedo que llevan adosado a su cuerpo. Norbet Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política* (Santiago: LOM, 2002).

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> En estos días, por ejemplo, ha habido un gran alboroto en Palacio de Gobierno por la amenaza (y renuncia de un de ellos a ese partido) de expulsión del PS a un lobbyista y a un secretario del Consejo (de Transnacionales) Minero(as) por ser ambos anti-royalty. Al igual, hace poco tiempo la crítica del propio Canal público de T.V. a la labor policial anti-droga en un barrio popular de Santiago tuvo como respuesta la crítica defensiva inmediata de Gobierno. A estas reacciones es la referencia a la necesidad de superar conscientemente el trauma que llevamos con nosotros (el *darse cuenta*, al decir de la Gësttalt), y la necesidad de temple y voluntad política versus el miedo a un pasado traumático, ya pasado...., pero que parece aun vive al interior de la elite que sufrió la dictadura y maneja el poder en Chile hoy; muy humano, por lo demás, como bien lo explica ese autor pues el terror y la sensación que dejan la impunidad se nos introducen por la piel hasta lo más profundo de nuestro ser.

*En otro plano de la discusión*, con el objeto de establecer por un lado el sentido del ejemplo recién usado y por otro el hecho que la moral no puede sernos ajena al momento de las políticas públicas, es preciso dar una opinión sobre el ejemplo anterior pero en el terreno de la ética de lo concreto y no de lo abstracto (como señala el filósofo Gonzalo Gomez-Lobos de la Universidad de Georgetown). Así, es perfectamente defendible tanto la posición resuelta de un partido en sus principios como la libertad de sus militantes para opinar y actuar. Respecto a lo primero, un partido puede amonestar a un militante pero no sancionarlo a no ser que infrinja cuestiones de principio. Respecto a lo segundo, los militantes tienen frente a su partido libertad de pensar y actuar pero también deben atenderse a las consecuencias de sus acciones. En medio de ambos criterios hay un terreno ambiguo, pero que debe ser definido. Se opina aquí hacerlo en el contexto político cultural único de la situación presente, similar a la situación concreta e irrepetible del Chile de hace 30 y tantos años atrás. Parece evidente, en ese caso, que pocos hubieran aceptado que un funcionario de Anaconda o la Braden hubiera estado en contra, a través de su acción o sus declaraciones por el cargo que ocupaba, en la discusión por la nacionalización del cobre que en definitiva fue aprobada unánimemente en Congreso Pleno en 1971, después de 5 años de pasar la prueba de fuego de su chilenización. Tampoco creo que muy pocos también hubieran defendido el actuar de una persona puesta en esa encrucijada en base al argumento de su libertad de trabajo y derecho a ganarse la vida. Sería en un terreno distinto, pero muy similar, en el cuál habría que juzgar el ejemplo del Royalty.

nosotros, sin sospecharlo, el terror.<sup>67</sup>

Pero el miedo no es monopolio de los miembros de la coalición de Gobierno, al menos como esto fue expresado durante el régimen militar.<sup>68</sup> Así mismo, en un estudio ya citado<sup>69</sup> se concluye que fue el miedo empresarial a la reforma agraria, y a las expropiaciones industriales en particular, lo que en gran parte explicaba --aparte de razones técnicas referidas al proceso de producción y la rentabilidad en un mercado abierto-- el sistema de trabajo flexible pero desprotegido instaurado en el campo bajo ese régimen. Más aún, que la radicalidad de las relaciones laborales inseguras y de desconfianza iba en aumento en tres cadenas productivas principales de mercado externo e interno --fruta, remolacha, forestal-- según la radicalidad sentidas por sus empresarios con que fueron realizadas las reformas durante los gobiernos dirigidos por diferentes componentes de la actual coalición de Gobierno en los años 1960 y 1970. También aumentaba según la ilegitimidad del proceso de des-reforma agraria y entrega de propiedades estatales. En el caso de la fruta se trataba muchas veces de *nuevos* productores y empresarios que no habían vivido esos traumas, mientras que los segundos vivieron y sintieron ambas en toda su radicalidad, estableciendo a su vez regimenes laborales mas precarios por la inseguridad de sus relaciones.<sup>70</sup>

Sin duda, la actual resistencia de sectores de la oposición a las reformas constitucionales tiene como base ese mismo miedo a un pasado que, aunque bajo democracia, fue vivido en forma traumática por

---

<sup>67</sup> Sería necesario revisar los bien documentados textos “Diario de un campo de concentración” (Valdés), “Disparen a la bandada” (Villagrán), “Los zarpazos del Puma” (Verdugo), “Operación Condor” (Dinges) y “Operación Siglo XX” (Verdugo y Hertz), además de los volúmenes de la Comisión Rettig y de la reciente Comisión Nacional contra la Tortura para dimensionar el trauma nacional desatado por el terror desplegado por el régimen militar y el miedo adherido a quienes lo vivieron. Ver sobre este tema, Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein, Rosario Domínguez et ali, *Psicoterapia y Represión Política* (Mexico: Siglo XXI, 1984). Ello permitiría comprender más a cabalidad el tema del miedo aquí planteado. Se trata nada menos que del enorme poder de la subjetividad en nuestras vidas, como lo han demostrado anteriores Informes de Desarrollo Humano y el trabajo de Norbert Lechner en particular. En la tesis doctoral del suscrito se levanta la tesis que la represión masiva tuvo como instrumento el terror descrito, a lo Göebels pero a diferencia del Régimen Nazi, el uso de la precariedad en el empleo como instrumento de domesticación (“Unions under authoritarian regimes. The Chilean Union Movement 1973-1979. IDS-University of Sussex, 1980). Solo un par de días después del golpe se pudo constatar en forma fehaciente que una consigna popular en este mismo sentido ya recorría las fábricas de Santiago, con la cual la gente resumía a su modo las difíciles instrucciones políticas de los partidos de Gobierno de resistir con una huelga general y de Allende, en su último discurso, de no dejarse humillar pero tampoco masacrar... respondiéndoles con humor e ironía a pesar de tratarse de los momentos más duros de sus vidas: “*cualquier huevón trabaja con una metralleta en la raja*” . La mencionada tesis constata en una de sus partes que una estrategia clave de sobrevivencia sindical fue *negociar el nivel de desempleo....*

<sup>68</sup> Patricia Pollitzer, *El Miedo en Chile* ( Santiago: Ediciones Chile-América, 1985). La autora entrevista hace 20 años a representantes de los más variados sectores del país, incluido un actual Senador UDI y General retirado, para sostener la tesis del miedo generalizado, en un libro introducido por el Cardenal Raúl Silva Henríquez.

<sup>69</sup> “Trabajo Temporal”, op. cit.

<sup>70</sup> En una de las dos empresas ejes del sector forestal actual se levantó entonces la consigna exitosa “*la Papelera NO!*” para evitar la expropiación de sus plantas industriales con una movilización de sus propios trabajadores respaldando justamente un sistema laboral seguro establecido por un ex-Presidente que la dirigió. Contó también con fuerte apoyo ciudadano de derecha, en un país dividido en dos y donde la oposición fue mayoría. Es precisamente en ese caso donde se encontró, lo que en ese estudio se llamó *cadena de relaciones de desconfianza* (ver cita 33). Esas empresas se hicieron de vastos sectores forestales creados durante décadas por el estado y continuaron su extensión con la des-reforma agraria y compra de tierra campesina (estudio ROA-FAO citado). Un estudio comparativo reciente del Banco Central concluye que Chile es, en la práctica mas que en su normativa, uno de los países de mayor flexibilidad laboral en el mundo, muy superior al de EE.UU. país con el que se le compara reiteradamente muchas veces con el objeto de favorecer una aún mayor flexibilidad laboral que la existente, por considerársele la causa principal de nuestra falta de crecimiento económico a tasas mayores. Y el reciente Índice de expectativas empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago ubica a la rigidez laboral como el factor de *menor* importancia ,1,9% (El Mercurio 21/7/04, p.B 6), contrario a lo que a menudo se sostiene en los foros empresariales de la GE y opiniones de algunos economistas caracterizados por no hacerse cargo de datos que contradigan sus puntos de vista, predominantes en los últimos 30 años.

los núcleos duros de la derecha, la oligarquía y el gran capital, pero también por la mayoría del país que éstos lograron movilizar. Sin embargo su base objetiva de apoyo hoy día, como se ha argumentado, ha sido sistemáticamente diluida a medida que transcurren los Gobiernos de la Concertación y llegarán, con el fin *exitoso* del Gobierno del Presidente Lagos --al decir de sus propios personeros...-- probablemente a su climax. Y ello fortalece la urgencia por consolidar nuestra convivencia democrática. En efecto, el consenso de proseguir el desarrollo a través de una economía abierta es prácticamente total e indiscutida. La discusión es de otra naturaleza y la apuesta más progresista plantea más y *no menos* mercado, es decir, muchos actores que superen el actual carácter oligopólico de nuestra economía.

**B. Finalmente, se presenta una propuesta de conjunto** de lo tratado, pero a partir del rol de los territorios (mas que del centro, sobre el que quizás ya se ha insistido demasiado en éste trabajo...) es cambiar del todo (!) las unidades administrativo-políticas por la de *territorios* efectivos --al estilo de lo propuesto en el punto cuarto de la Introducción, basados en la economía y la cultura, como los elementos más sólidos de la sociedad chilena actual. La región definitivamente es un patchwork geopolítico construido por los militares que se sentían al momento acorralados por el “enemigo interno” y externo. Y la comuna, por lo general, no tiene la masa crítica geográfica, social y económica ni la identidad cultural necesaria para centrar allí su desarrollo como bien documenta un autor ya citado. De llevarse a cabo esta estrategia *territorial* (mas en sintonía con las provincias del Chile Republicano de 1973, los Obispos de la Iglesia Católica las zonas agro-ecológicas y ciudades que las organizan, y las regiones metropolitanas) *deberían construirse en forma compartida por todos los actores de ese territorio*. Podría iniciarse un proceso así con la re-convocatoria a Acuerdos de Desarrollo Productivo y Empleo (ex-foros productivos) *en torno a sus clusters potenciales*, es decir, de conjuntos productivos chilenos centenarios concentrados en esas zonas, que puedan *encadenarse* con múltiples actividades exportadoras productivas y de servicios, y *crear empleo*.

De esta forma se trata de ir a una *sinérgica de desarrollo territorial y apertura económica externa con la gente, como propuesta de futuro*. Permitiría sentar a la mesa a todos los actores de ese territorio y acercar así al estado y sus funcionarios y a la GE con los actores claves del lugar, incluidos los parlamentarios que desde entonces serían elegidos a partir de esas unidades territoriales (por ejemplo, en las zonas entre el límite norte del país y Santiago: *Arica, Iquique, Antofagasta, Calama*, y los diferentes valles centros mineros y ciudades que siguen al sur y que les dan vida a sus poblados, como *Copiapó, Huasco, Elqui-Serena-Coquimbo, Limari, Choapa, La Ligua-Cabildo-Petorca, Aconcagua Alto, y Aconcagua Bajo, Casablanca, y las zonas metropolitanas y puertos de Viña-Valparaíso, San Antonio, RM*). Se trataría de colocar el poder al alcance de la ciudadanía y sus organizaciones para que puedan competir, *como territorio organizado*, con respaldo tanto ciudadano como institucional, en un mundo cada vez más global. Se rompería con ello varios de los nudos que se entrecruzan hoy día en las relaciones entre estado, economía, sociedad, cultura y apertura externa, facilitando el camino para que nuestro país avance, efectivamente, al desarrollo, pero sin gente ni territorios que se queden rezagados en el camino.... (Cuadro 3). Chile no ha variado un ápice las proporciones en la distribución del ingreso desde 1990, duro cuello de botella resaltado por el Informe mundial de Desarrollo Humano del PNUD.<sup>71</sup>

Con una propuesta de descentralización político-económica como la aquí propuesta, el país se encontraría con la tendencia de mediano plazo de mayor potencialidades de desarrollo ciudadano,

---

<sup>71</sup> El Mercurio 17/7/2004, p. A1.

dado el cambio de paradigma hacia relaciones económicas inciertas pero mas libres, base de una potencial reorganización social e institucional, a partir de la economía, como se ha argumentado ya en otras secciones.<sup>72</sup>

## Bibliografía

- Iván Garay, “Convenios de Programación. Estado de situación a Agosto de 1999. Mimeo, SUBDERE, Septiembre 1999.
- Ministerio de Economía, “Bases para la política de desarrollo productivo regional”, **MINECON**, 1997. Contiene Anexos de proyectos y recursos por regiones.
- Gonzalo Rivas y Pedro Sierra, “Perspectivas de Desarrollo Regional: Algunas lecciones desde la operación de instrumentos de fomento”, **Corporación Tiempo 2000**, 1996.
- José Ábalos, “Fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. Chile en los noventa.” **División de Desarrollo Económico CEPAL**, 2000.
- Jorge Menéndez, “Políticas de competitividad territorial”, **Estudios Regionales 15**, CEUR-UBB, 2000.
- Gonzalo Falabella, “Institucionalidad para el desarrollo eco-regional”, **Persona y Sociedad XI,1** 1997 y **Desarrollo Local** (Santiago: FES/ILPES-CEPAL, 1997).
- El Mercurio Visión Nacional, 24/6/98.
- Discusión en la Comisión Económica del Senado, Seminario “Desarrollo Equilibrado del País”, **Comisión Económica del Senado**, sesiones Agosto-Septiembre, 2000.
- Álvaro Díaz y Sergio Galilea, “Rumbos de la descentralización en Chile”. **SUR, Documentos de Trabajo 106**, Santiago, Diciembre 1988.
- MIDEPLAN, “Actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional y Plan de Gestión e Inversión. Resumen Ejecutivo”. Santiago, **mimeo**, 27 de Julio 1999.
- “Administración Pública Regional”. Enero 1996.
- Giorgio Martelli y Esteban Valenzuela, “Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización”, **FES**, Julio 1999.
- “Informe de Competitividad Regional 1999”. Santiago, **SUBDERE/PNUD/Foro de Desarrollo Productivo-MINECON**, Enero 2000.
- Gonzalo Falabella, “Institucionalidad para el Desarrollo Regional”, **PRORURAL**, Julio 1999.
- Alfredo del Valle “Santiago limpia a Santiago”. **CONAMA**, Mayo 1997,
- Víctor Maturana, “La incidencia de los PLADECOS en la Gestión Municipal”, Santiago **mimeo** Jul 1999.
- Estudios de Ricardo Lagos, Oscar Garretón, MAPU, Maurice Zeitlim, Fernando Dahse, Hugo Fazio, y Monckeberg durante los últimos 40 años sobre la elite económica.
- Gonzalo Falabella, “Nudos del desarrollo y anillos fuídos del poder.” Diseño de Investigación, **CEUR-Universidad del Bío-Bío**, Concepción, Diciembre 2000.
- Gonzalo Falabella, “Desarrollo Diverso y Proyecto País”, en “Más allá del Bosque. Transformar el modelo exportador”, **op. cit.**
- Gonzalo Falabella, “Institucionalidad para el Desarrollo de Chile”, en “Economías Regionales”, **op. cit.**
- Eric Hobsbawm, **Industry and Empire** (London: Pelican Books, 1968)
- Gerhard Lenski, **Power and Privilege** (New York:McGraw Hill, 1968).
- Eli Heckscher, **An economic history of Sweden** (Cambridge, Mass.: Cambridge University

---

<sup>72</sup> Referencias utilizadas y no citadas en el texto.

Press, 1954). S.M. Lipset, **Agrarian Socialism y The First New Nation.**

Frederick Pyke, Giacomo Becattini y Seymour Segenberger (eds.), **Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy** (Geneva: ILO, 1990).

Douglass North, **Instituciones, cambio institucional y desempleo económico** (Mexico: FCE, 1993). Michael Porter, **La ventaja competitiva de las naciones** (Buenos Aires: Vergara, 1991)

Paul Krugman **Geography and Trade** (Brussels: Leuven University Press & Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

Rolando Cordera, **Mexico: La disputa por la Nación** (México: Siglo XXI, 1980).

Marshall Wolfe, **El Desarrollo Esquivo** (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1976).

## Reseña Biográfica.

*Gonzalo Falabella.* Sociólogo Universidad Católica de Chile, 1967, Master Sociología Universidad de Wisconsin-Madison, EE.UU., 1970, Doctor en Desarrollo, Universidad de Sussex, 1981. Dirección: Guillermo Acuña 2807, Providencia, Santiago Chile, [Mancomunal@vtr.net](mailto:Mancomunal@vtr.net) Tele-FAX (562) 474-0946.

Profesor Universidad de Chile. Ha sido profesor de la Universidad Católica del Perú (1974-76), Fellow de las Universidades de Londres (ILAS, LSE) y Oxford (1980-82), Profesor de la Universidad de Maryland (1982-87) y profesor visitante de la Universidad Católica de Chile (1985-86) de Brasilia (1989, 1992, 1995), Wisconsin (1991), e investigador de la Universidad del Bío-Bío (2000-2002). Ha enseñado en las Universidades Padre Alberto Hurtado y Diego Portales (1996-97, 2003) y conferencista del ISS-La Haya (1980), y de las Universidades de Liverpool, Glasgow (1981), Harvard (1986), Maryland, Duke, UCLA (1991, 1995) y UC-Berkeley (1995).

Dirigió el Programa de Capacitación del Area Social en la Empresa-INACAP (1970-73), el Programa de Participación de UNRISD en A.L y el Caribe (1980-82) y fue Presidente de la Corporación Mancomunal 1988-1994.

FONDOS recibidos y Consultor: Fundaciones Ford, Rockefeller, IAF, Ebert, SSRC, FONDECYT, BID, FAO, Cooperación Noruega, OIT, UNICEF, UNRISD, GTZ, PNUD, CEPAL, Universidades.

6 Libros, 100 artículos.

## Gráficos y Cuadros.

### Gráfico 1. PROCESO DE REGIONALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN: Indicadores

#### I. Indicadores CENTRO *facilitador*:

##### I.1. Grado Estado

- A. facilita:
  - 1.1 recursos
  - 1.2 decisiones
  - 1.3 destrezas
- B. Regula GE
- C. Desarrolla Políticas

##### I. 2. Grado GE:

#### II. Indicadores PERIFERIA *empoderada*:

II. 3. Grado Gobierno regional, local asume y proyecta lo facilitado (recursos, decisiones, destrezas), por ej.:

- 3.1 informa
- 3.2 articula relaciones sociales y productivas
- 3.3 Diseña políticas territoriales
- 3.4 Negocia con otros entornos

#### II. 4. Grado desarrollo endógeno territorial en:

- 4.1 densidad tejido productivo

meso o territoriales

- 4.2 C&T apropiada/apropiable
- 4.3 cultura productiva
- 4.4 cultura cívica

Fuente: del autor, "Descentralización y desarrollo endógeno", CADEP/GTZ, FECON 20001, Asunción, Noviembre 2001.

## GRÁFICO 2. NUDOS DEL PROCESO DESCENTRALIZACIÓN/ REGIONALIZACIÓN

**NUDOS desarrollo CENTRO → PROCESO DESCENTRALIZACIÓN/ ← NUDOS des. PERIFERIA**  
(Anillos fluidos poder Estado/ **REGIONALIZACIÓN** (Bloqueos Administraciones regionales locales y territorio vs. Gobierno regional, local facilitador, GE desarrollista) efectivos y territorios constituidos)

"Descentralización y desarrollo endógeno, op. cit.

**Cuadro 1: Distribución de actividades en el territorio. Participación de la Región en el sector (%) y Cabezas de Cadenas.**

Sector/Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Total Sector
Silvoagropecuario	0,49	0,10	3,29	6,86	<b>10,46</b>	<b>17,27</b>	<b>18,25</b>	<b>10,75</b>	6,48	8,67	0,73	1,15	<b>15,50</b>	100,0
Pesca	6,75	4,07	5,51	5,55	<b>20,21</b>	0,12	0,17	<b>14,91</b>	0,35	<b>31,33</b>	2,56	8,24	0,24	100,0
Minería	5,02	<b>43,09</b>	<b>11,48</b>	6,60	<b>9,69</b>	<b>12,83</b>	0,19	0,38	0,10	0,15	0,25	5,22	5,02	100,0
Ind.Manufacturera	3,86	2,18	0,35	1,29	<b>9,87</b>	2,41	5,12	<b>17,00</b>	1,82	2,85	0,10	2,64	<b>50,51</b>	100,0
Elect. Gas y Agua	2,11	14,76	1,79	1,30	8,33	5,13	<b>18,08</b>	<b>14,93</b>	1,23	5,15	0,30	0,57	<b>26,32</b>	100,0
Construcción	3,13	4,89	3,62	3,41	<b>10,62</b>	5,90	4,09	9,64	4,69	4,86	0,79	1,03	<b>43,32</b>	100,0
Comercio	5,51	1,62	1,26	1,68	5,97	2,63	2,36	4,45	2,38	2,82	0,27	1,43	<b>67,62</b>	100,0
Transp. y Comunic.	3,13	5,18	1,08	1,67	<b>16,35</b>	1,88	2,24	<b>10,94</b>	1,82	2,83	0,50	1,67	<b>50,70</b>	100,0
Serv. Financieros	1,39	1,70	0,55	0,94	4,23	1,45	1,80	4,39	1,67	2,13	0,19	0,88	<b>78,69</b>	100,0
Prop.de la Vivienda	3,53	3,39	1,37	2,31	9,09	3,15	4,10	<b>10,82</b>	3,97	4,37	0,74	1,99	<b>51,17</b>	100,0
Serv. Personales	2,52	4,47	1,34	2,15	9,15	2,70	3,10	9,05	3,38	4,76	0,62	1,28	<b>55,50</b>	100,0
Ad. Pública	6,24	3,25	1,13	1,76	<b>13,78</b>	2,26	2,94	8,99	3,31	5,13	2,01	5,34	<b>43,87</b>	100,0
Imp. Bancarias	1,60	1,63	0,61	1,26	4,50	1,37	1,84	4,59	1,72	2,34	0,20	0,67	<b>77,68</b>	100,0
Total Región	3,64	6,78	2,37	2,63	9,43	4,83	4,62	9,17	2,52	3,96	0,45	2,18	47,42	100,0

Cabeza Cadena si 10% o mas PIB sectorial se produce allí. Calculos del autor.

Fuente: Evolución de la actividad económica regional, MIDEPLAN 1995. Cuadro 9

**Cuadro 2. Relación estado-sociedad (tipo de régimen, o relación institucionalizada).**

Estado/ Sociedad Civil	Constituida	Débil
Facilitador	Social Democracia 1	Populismo 2
Autoritario	Dictadura Militar Institucional 3	Dictadura Caudillista 4

1 Países escandinavos, Brasil del PT (XXI)

2 Brasil, Argentina, México de Vargas, Perón y el PRI (1930-50)

3 Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Grecia, España, Portugal (1970-80)



4 Perú de Odría, Cuba de Batista, Rep. Dom. de Trujillo, Colombia de Rojas Pinilla, Venezuela de Pérez Jiménez, Nicaragua de Somoza, Paraguay de Strossner (1930-70).  
Gonzalo Falabella, "Participación Ciudadana. Que Piensa la Gente? **Mimeo.**, MINSEGPRES, 2003. Libro en preparación , grant Fundación Ford.

El recuadro **MB** en este caso indica la *posición estructural* (más permanente o afiada) de las relaciones estado/sociedad en Chile, por lo cual usamos el termino institucional de *régimen*. Las mediciones son practicamente idénticas a la anterior aunque ésta mide el *carácter* de los actores (cuan facilitador es el estado y constituida es la sociedad civil) y aquella sus *acciones concretas*, es decir, *como se da la relación hoy*.

**Cuadro 3. Desarrollo territorial, actores, institucionalidad, propuestas.**

1. Tipo <i>dominante</i> de desarrollo y territorios	2. Actor principal y su <i>estilo</i> particular	3. Institucionalidad (relación recurrente)	4. Institucionalidad virtuosa y 5. Países a considerar
1. <i>Crisis prolongada</i> (Arica, Valparaíso, Lota-Corone, <sup>1</sup> Valdivia, Punta Arenas)	Estado central (Ministerio Interior /CORFO, MOP): <b>estilo siberiano</b>	<b>Clientelismo</b>	4. <i>Negociación dos proyectos:</i> regional-endógeno y central, superando actual populismo. 5. <b>Mex Hungría R. Checa, Eslov</b>
2. <i>Desencadenamiento</i> (Ocho valles frutícolas de exportación, Zona forestal Maule e Itata, <i>Campesinos que abastecen grandes viñas del Maule, lecheros de Osorno y Los Angeles</i> )	Gran Empresa (GE): <b>estilo darwiniano</b>	<b>Desconfianza</b>	4. <i>Negociación intra-cadena</i> facilitada por Estado central; o <i>Board</i> productores-exportadores. 5. <i>Países Norte-Sur profundo</i> Noruega, Suecia, Finlandia, Holanda, Canadá, EE.UU. Sud-Africa, Neo-Zelandia)
3. <i>Encadenamiento potencial</i> (Antofagasta, Valparaíso-Viña, Aconcagua, Rancagua, Gran Concepción/ Región Bío-Bío).	Sin actor hegemónico: el <i>vacío de poder</i> como un "no estilo"	<b>Relaciones paralelas</b> que se ignoran mutuamente	4. <i>Acción unificada de actores</i> para crear <i>Agencia mixta de desarrollo</i> . 5. <b>Agencias nacionalidades España</b> , exp. encadenamientos japoneses y sus "tigres asiáticos".
4. <i>Emergente</i> (Iquique, Petorca/La Ligua/Cabildo, Valle Casablanca, Temuco, Villarica-Pucón, Chiloé, Aysén, Puerto Natales).	<b>PYME, GE</b> (Casablanca) Estado (Zofri/ Municipio, Fundación Chile, CORFO: Iquique, Pto. Natales Chiloé Aysen) <b>estilo innovador</b>	<b>Fomento innovación</b>	4 <i>Potenciamiento de actores y acuerdos</i> obligatorios pre y post <i>Foros</i> territoriales, desarrollo productivo; <i>Mesas mixtas de concertación</i> (afirmar proceso no consoli-dado). 5. <b>Turismo Mediterráneo tipo bed&amp;breakfast.</b>
5. <i>Encadenamiento</i> (La Serena/Valle del Elqui y zona pisquera, Quillota, Vinos Maule)	<b>PYME</b> (apoyo CORFO, ProChile, INDAP: vino): <b>estilo distrito 'rural' marshalliano</b>	<b>Redes de confianza, Capital social</b>	4. <i>Apoyo estatal</i> a exportaciones, eslabón más débil 5. <b>distritos industriales italianos NEC</b> , nor-este-centro (3ª Italia).
6. <i>Sinergia y agregación de valor</i> industrial, servicios (Santiago como territorio:país desarrollado con muchos pobres); <i>desarrollo dependiente</i> [Chile como 1 territorio c/ Centro(Stgo)-Periferia(R)]	<b>Redes</b> (GE-Estado central-demás actores) <b>estilo fluidez/ desarrollo que mata;</b> y en relación Estado Central-Regiones: <b>estilo virreinal de colonialismo interno</b>	<b>Relaciones abiertas,</b> informales, múltiples, puntuales; <b>o relaciones jerárquico-patronal</b>	4. <b>Gobierno metropolitano electo, negociación descentralización</b> con su <i>hinterland</i> (resto país) ante anarquía ciudad 54 municipio y colonialismo interno. 5. <b>Gran Consejo de Londres; devolución</b> Escocia, Gales, Irl.
7. <i>Enclave Company Town</i> :Pueblo Tierra Agua	GE privada y estatal: <b>estilo</b> , en lo principal,	<b>Relaciones restringidas al</b>	4. <b>Encadenamiento territorio, nación, límite expansión</b>

Bosque, Mares, Servicios de la compañía (Calama, Colbún, <i>forestal, sobre pescaPortilloTorresPaine</i> )	<i>autoreferente, autista.</i>	<b>interior del enclave</b>	<i>forestal, plan nacional desarrollo</i> Estado/CODELCO c/ rol virtuoso GE. <b>5. Nor-Sur profundo.</b>
<b>8. Desarrollo dual</b> ( <i>zona pirquinera, caprina/valles frutícolas nortechico; secano costero e int./valle central; zona Mapuche/Tem</i> )	GE, PYME/economía autosubsistencia: <b>estilo apartheid.</b>	<b>Exclusión</b>	4. Fundación Mapuche/GE-PYME/Gobierno Regional.. <b>5.Negociación virtuosa GE-Pueblos</b> originarios de Canadá, EE.UU., Noruega.

Gonzalo Falabella “¿Se agotó el modelo?” en *Repensar el Desarrollo*, **op. cit.**