



Universiteit
Leiden
The Netherlands

‘Santiago no es Chile’: cambio socioinstitucional, inequidades territoriales y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010

Veyl Ahumada, I.M.

Citation

Veyl Ahumada, I. M. (2015, October 8). *‘Santiago no es Chile’: cambio socioinstitucional, inequidades territoriales y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/35810>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/35810>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/35810> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Veyl Ahumada, Iván Marcelo

Title: 'Santiago no es Chile': cambio socioinstitucional, inequidades territoriales y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010

Issue Date: 2015-10-08

‘Santiago no es Chile’:

Cambio socioinstitucional, inequidades territoriales
y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010

Iván Veyl Ahumada

‘Santiago no es Chile’:
Cambio socioinstitucional, inequidades territoriales
y políticas públicas para el desarrollo regional, 1990-2010

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 8 oktober 2015
klokke 10.00 uur

door

Iván Marcelo Veyl Ahumada
geboren te Iquique (Chili)
in 1972

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. P. Silva

Overige leden: Prof.dr. R.Th.J. Buve
Prof.dr. W.F.H. Adelaar
Prof.dr. M.E.R.G.N. Jansen
Prof.dr. C. Kay (Erasmus universiteit / ISS)
Dr. M.L. Wiesebron

Índice

Agradecimientos	V
Introducción	1
Centralismo, inequidades territoriales y políticas públicas: Problematicación y precisiones generales	5
Relevancia teórica y empírica del estudio	9
Objetivos del estudio y estrategia metodológica	12
Estructura y organización del texto	15
Capítulo 1	
Enfoques y perspectivas teóricas sobre cambio socioinstitucional, equidad y desarrollo territorial en América Latina	18
1.1 Paradigmas del desarrollo y las (in)equidades socioterritoriales en América Latina	19
1.1.1 Equidad espacial y desarrollo regional desde el estructuralismo latinoamericano	19
1.1.2 Neoliberalismo y desigualdades socioterritoriales en el concierto latinoamericano	26
1.1.3 Neoestructuralismo, equidad territorial y el debate contemporáneo	32
1.2 Estado, políticas públicas y desequilibrios territoriales en América Latina	38
1.2.1 Restauración democrática, déficit social y democracia territorial	38
1.2.2 Inequidades territoriales como eje de políticas públicas	47
1.2.3 Universalismo, focalización y la cuestión territorial	53
1.3 Centralismo, descentralización y gobernanza del desarrollo regional	58
1.3.1 Las relaciones Estado, sociedad y territorio en América Latina	59
1.3.2 Centralismo/descentralización, demandas regionalistas y nuevos actores socioinstitucionales	65
1.3.3 Regionalismo y gobernanza multiescalar del desarrollo territorial con igualdad	72
Capítulo 2	
Las relaciones Estado-región en Chile: Una reinterpretación histórica	86
2.1 Construcción y organización territorial del Estado en Chile	87
2.1.1 El debate entre federalistas y unitaristas en Chile previa anexión de Tarapacá	88
2.1.2 Expansión territorial y colonialismo interno del Estado chileno	96
2.1.3 Transformaciones en la organización territorial del Estado y la cuestión socioterritorial	101

2.2 Tarapacá: El camino desarrollista y las relaciones Estado-región post-crisis salitrera	108
2.2.1 Crisis salitrera, centralismo y aislacionismo regional	109
2.2.2 La época de las banderas negras: Abandono estatal, anti-centralismo y demandas descentralizadoras	116
2.2.3 Impactos socioterritoriales de las políticas desarrollistas en Tarapacá	122
2.3 Descentralización del Estado y regionalismo bajo el experimento neoliberal	129
2.3.1 Regionalización, modernización y transformación territorial del Estado bajo el modelo neoliberal	130
2.3.2 Geopolítica y mercado en el desarrollo territorial de regiones extremo-fronterizas	136
2.3.3 Municipalización de políticas sociales y territorialidad bajo la perspectiva neoliberal	144
Capítulo 3	
Cambio institucional, equidad y desarrollo regional en el periodo post-autoritario	151
3.1 Democracia, descentralización y cambio socioinstitucional en la década de los noventa	152
3.1.1 Continuidad y cambio político-institucional dentro de la nueva inflexión descentralista	152
3.1.2 Los enclaves del centralismo y la deuda de equidad socioterritorial en el país	157
3.1.3 La agenda reformista y descentralizadora del gobierno de Aylwin: Diseño, implementación e impactos regionales	164
3.2 Poder ciudadano y descentralización del Estado: Resistencias y avances en el contexto de transición democrática	170
3.2.1 La CONAREDE y los resortes institucionales de la sociedad civil para la descentralización	171
3.2.2 Descentralización política y rol de los partidos políticos en el desarrollo territorial	177
3.2.3 Regionalismo y levantamientos ciudadanos regionalistas en Chile	181
3.3 La construcción de Chile desde sus regiones y las políticas para el desarrollo de zonas extremas	187
3.3.1 El gobierno de Bachelet y la creación de nuevas regiones: ¿Más y mejor descentralización para Chile?	188
3.3.2 Políticas especiales para el desarrollo de zonas extremas y la experiencia de la Región de Tarapacá	197
Capítulo 4	
‘Santiago no es Chile’: El proceso de regionalización en Tarapacá	203
4.1 Cambio socioterritorial y (des) equilibrios en el desarrollo regional de Tarapacá	204
4.1.1 El camino hacia la nueva Región de Tarapacá	204

4.1.2 Segregación urbana e inequidades interjurisdiccionales	213
4.1.3 El reposicionamiento de Tarapacá en el mapa socioterritorial chileno	222
4.2 La construcción sociopolítica del regionalismo y el desarrollo regional de Tarapacá	234
4.2.1 La doble centralización y la débil regionalización desde el diseño político-institucional	234
4.2.2 Regionalismo político: Resurgimiento y politización discursiva	240
4.2.3 El regionalismo como fragmentos de identidades	246
4.3 (Re) surgimiento de los actores socioterritoriales y su rol en el desarrollo regional	253
4.3.1 El lánguido despertar del actor socioterritorial en Tarapacá	253
4.3.2 Actores privados y desarrollo regional: Entre la responsabilidad social y las externalidades negativas de la industria extractiva	261
Capítulo 5	
Pensar, crear y gobernar el desarrollo regional desde la deconstrucción del Estado unitario-centralizado	267
5.1 Planificación regional y visión estratégica del desarrollo en Tarapacá	268
5.1.1 Planificación multiescalar y la hoja de ruta de los procesos descentralización y desarrollo regional	269
5.1.2 Estrategias regionales de desarrollo: Diseño, ejecución y relación con otros instrumentos	276
5.2 Relaciones intergubernamentales, gestión territorial integrada y nudos críticos del proceso de descentralización política	283
5.2.1 Articulación nacional-regional: Entre el centralismo paternalista y el empoderamiento de los agentes regionales	283
5.2.2 Los niveles regional-local: Coherencia y fracturas político-institucionales	289
5.2.3 Articulación multiniveles de políticas públicas y el debate sobre desmunicipalización de políticas sociales	296
5.3 Autonomía regional, gobernanza y conducción política del desarrollo de la Región de Tarapacá	302
5.3.1 Autonomía y poder regional: Rompiendo el dogma del unitarismo	303
5.3.2 Gobernanza del desarrollo regional bajo la sombra del centralismo	315
5.3.3 Calidad gubernativa y conducción política del desarrollo regional de Tarapacá: Notas finales	320
Conclusiones	331
Bibliografía	341
Apéndice metodológico	385

Samenvatting	390
Summary	399
Curriculum Vitae	407

Agradecimientos

Este libro representa la culminación de un proyecto en que se plasman varios años de reflexión e inquietudes surgidas a partir de la combinación de experiencias personales y profesionales. Son muchas las personas e instituciones con las cuales mantengo un enorme y profundo sentido de gratitud, por todo el apoyo que recibí durante estos cinco años que dediqué a este proyecto.

En primer lugar, quisiera agradecer a la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile, institución que permitió hacer realidad el sueño de especializarme en una de las mejores universidades del mundo. Más allá de la cuestión financiera, CONICYT también operó en todo momento como una red de apoyo de vital importancia.

También quiero agradecer con especial sentido a Lilia Ehrlich, Guillermo Ahumada, María Tea Dekovic, Vjera Veyl, Luana Veyl, Oscar Oyarzún, Erika Alfaro, Oscar Ahumada, Oscar Oyarzún, Gabriela Gormaz, Daniel Salewsky, Patricia Cuevas, Carlos Jiménez, Carolina Geiger, Håvar Solheim, Soledad Valdivia, Camila Jara, Emma Going, Mariano Álvarez, Mariana Perry, Rodrigo Cárcamo, Deborah Arcos, Ricardo Carmona, Eugenio Hidalgo, Juan Podestá, Annelies Schoonderwoerd, Víctor Guerrero, Mauricio Muñoz, Bernardo Guerrero, Miriam Escobar, Osvaldo Abdala, Iván Valenzuela, Samuel Astorga, Alicia Soto y Ana Castillo. Todos(as) ellos(as) desempeñaron un papel cardinal en este estudio, contribuyendo de distintas maneras a su desarrollo y finalización.

Por último, quisiera agradecer a la Universidad de Leiden, institución académica con una rica tradición que permitió hacer realidad un profundo anhelo y de la cual me llevo gratísimos recuerdos. De manera especial, agradezco a mi promotor, el Prof.dr. Patricio Silva, quien fue un soporte fundamental en este proyecto tanto desde el punto de vista académico como desde el punto de vista humano, donde los valores del pluralismo, independencia, calidad y compromiso profesional permearon los debates y proposiciones que, finalmente, dieron vida y permitieron la concreción de este estudio.

Introducción

Las inequidades territoriales en América Latina forman parte de un complejo panorama que ha puesto en entredicho la eficacia de las políticas de ajustes estructural y descentralización. En los últimos años, esta situación ha venido concitando un interés cada vez mayor en la comunidad científica. América Latina vista como el lugar más desigual del mundo expresa su condición en barrios, pueblos, ciudades y regiones. Se trata de algo mucho más complejo que una dualidad en los patrones de desarrollo socioterritorial, como se entendía bajo los enfoques decimonónicos. Aunque parezca elemental, en América Latina y Chile no da lo mismo dónde se nace y dónde se desenvuelve la vida cotidiana de las personas. Las oportunidades de desarrollo personal y comunitario, de movilidad social, las posibilidades de accesos a bienes y servicios de calidad se encuentran frente a una clara situación de determinación y condicionamiento territorial. Las asimetrías en las condiciones de vida de la población son significativas, pero lo que ha despertado mayor atención en este estudio es el carácter indeleble de las inequidades socioterritoriales, pese a los múltiples esfuerzos realizados por los distintos gobiernos latinoamericanos para revertir esta situación.

La desigualdad social, en sus distintas manifestaciones, posee una dimensión territorial que se expresa de distintas formas. Una clara expresión de lo anterior ha sido la alta concentración de la población en pocos centros urbanos y la perdurabilidad de profundas brechas intra e inter regionales (especialmente entre zonas urbanas y rurales) que se manifiestan en disparidades en las condiciones de vida de la población. Adicionalmente, la histórica tradición centralista y el crecimiento hipertrofiado de las metrópolis y capitales latinoamericanas han contribuido a que los resultados de las políticas de desconcentración, descentralización y desarrollo con igualdad sean objeto de revisión y de un intenso debate público.

El debate sobre la ineficacia de las políticas de descentralización y desarrollo regional en la reducción de las inequidades socioterritoriales no es nuevo. Especialmente durante los últimos años, este debate ha cobrado nuevas lecturas a la luz de los anuncios que indican que América Latina, pese a reducir significativamente los indicadores de pobreza y pobreza extrema, se ha posicionado como una región altamente polarizada, fragmentada y desigual (Machinea y Hopenhayn, 2005; De la Fuente, 2006; Banco Mundial, 2006; Burchardt, 2012). Ciertamente este debate no es exclusivo de las sociedades latinoamericanas, pese a los aspectos distintivos que giran en torno al fenómeno de la desigualdad en la región. Si bien las inequidades

socioterritoriales han estado presentes en todo el mundo y a diferentes escalas, en América Latina y el Caribe han experimentado una especial configuración a partir de las relaciones colonialistas (externas e internas), de poder y dominación, así como de una férrea tradición centralista presente desde tiempos pre-republicanos.¹ En tal sentido, si bien se consideran experiencias de otros países no-latinoamericanos, se evitan hacer comparaciones y analogías que pueden conducir, finalmente, a balances forzosos y erróneos. Pese a las herencias institucionales provenientes del periodo colonial, cada nación posee su propia historia y trayectoria en la construcción de relaciones entre Estado, sociedad y territorio.

En América Latina y Chile, el territorio se ha desempeñado históricamente como una condicionante y un factor limitante para la movilidad social, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo humano. Independiente del ordenamiento federativo o unitario de los Estados latinoamericanos, la perdurable y exacerbada tradición centralista ha sido interpretada como un freno real para el desarrollo económico y social nacional, aunque aún es posible encontrar detractores que defienden la tesis de la eficacia del modelo centralizado en la organización del Estado y la sociedad. Adicionalmente, la ampliación del debate sobre desigualdad social en América Latina ha permitido revalorar la cuestión territorial ya sea como expresión de las inequidades sociales o como condición que facilita la persistencia de las mismas. Así, tanto en Estados unitarios como en aquellos que se basan en regímenes federales se ha venido cuestionando la eficacia de los procesos de descentralización político-administrativa en ámbitos claves del desarrollo como la generación de equidad, gobernanza territorial y gobernabilidad democrática.

En el debate público, la descentralización y, particularmente, la regionalización se han intentado validar como vías para superar las inequidades socioterritoriales. Los cambios y reformas institucionales impulsadas en los distintos países de la región durante las últimas décadas, han intentado forjar un nuevo escenario y pacto territorial entre los distintos agentes públicos, privados y sociales del desarrollo regional y local. Sin embargo, en algunos casos, han sido los ciudadanos de los territorios subnacionales los que han demarcado la agenda pública nacional, reclamando medidas de profundización en torno a la descentralización y el desarrollo territorial.

El caso de Chile, uno de los países más centralizados de América Latina según cuenta la literatura especializada, ha propiciado un intenso debate

¹ Véliz (1984) ha profundizado en esta materia, otorgando valiosos antecedentes respecto de la tradición centralista en América Latina.

respecto de los alcances de las reformas político-administrativas. Las protestas y demandas ciudadanas que han reaparecido los últimos años han sido portadoras de un discurso de “abandono estatal”, con aspectos que riñan contra el crecimiento desmedido de la capital, el rezago económico-social de las regiones extremas y la atribuible falta de voluntad política de las autoridades centrales para gestionar cambios sustantivos. Ya sea como un “Estado que abandonó a las regiones” o como una capital que “absorbe” y “asfixia” a las regiones, la concepción de autonomía territorial se ha reafirmado como un discurso con variados matices. La condición peyorativa de “provinciano” y la afirmación de que “el centralismo está matando Chile” dan cuenta de profundas fisuras y asimetrías en el desarrollo territorial del país. En este escenario, vale la pena cuestionarse sobre cómo este asunto ha sido enfrentado durante los últimos gobiernos democráticos, en especial, durante los gobiernos de la Concertación.

Como es sabido, tras el término del régimen militar, los cambios institucionales vinculados al establecimiento de un nuevo marco regulatorio de gobierno y administración regional requirieron de una serie de acuerdos y arreglos políticos relacionados con la modificación y creación de nuevas estructuras institucionales y espacios de poder en los territorios. La creación de los gobiernos regionales, el fortalecimiento de los municipios en el desarrollo local, la reaparición de los actores parlamentarios (Senadores y Diputados) y la redemocratización de la elección de las autoridades comunales fueron concebidos como avances significativos que permitirían cambiar definitivamente el asimétrico patrón de desarrollo económico, social y territorial del país. Sin embargo, después de veinte años de transición democrática (inconclusa aún para algunos) los estudios y diagnósticos revelan que el centralismo político, la concentración económica y las inequidades socioterritoriales continúan actuando como nudos críticos en el desarrollo nacional y subnacional.

Este estudio partió cuestionándose sobre los factores reproductores de las inequidades socioterritoriales que exhibe Chile y sobre la manera cómo el Estado se ha reorganizado para enfrentarlas, considerando el escenario de cambios socioinstitucionales y transición democrática. Asunto complejo considerando que en la reproducción de las desigualdades socioterritoriales entran en juego innumerables factores, lo que amerita una cuidadosa introducción de perspectivas multidimensionales para su análisis. En este estudio interesa profundizar en la dimensión territorial de las desigualdades sociales y, particularmente, en el tipo de relaciones Estado-región que se han establecido dentro del escenario reformista de transición democrática. De manera especial, el estudio se dirige al análisis de las (des)articulaciones que,

dentro del nuevo marco de acción socio-institucional, han establecido los distintos niveles gubernamentales (gobiernos nacional, regional y comunal) y las interlocuciones resultantes con los múltiples agentes privados y sociales que inciden, directa o indirectamente, en el desarrollo regional y local.

Otro elemento que incidió en la elección de este tema fue la experiencia de vida en una región extrema que, como dato biográfico, ayudó a despertar el interés por ahondar en las inequidades socioterritoriales y escudriñar en el fondo del sentimiento anti-centralista que brota desde la percepción de los ciudadanos y la sociedad civil que reside en regiones alejadas de la capital. Así, por varias razones, pero fundamentalmente por su condición de región extrema, bi-fronteriza y multicultural, el análisis de la experiencia de la región de Tarapacá resulta interesante para observar las relaciones centralismo-descentralización con un sentido empírico.

Como una manera de organizar la observación de las relaciones Estado, sociedad y territorio en Chile, se focaliza la mirada en la región de Tarapacá, una zona caracterizada por su condición periférica y su carácter fronterizo con las naciones de Perú y Bolivia. Esta elección se fundamentó en varias razones. Por un lado, esta zona fue una de las últimas en integrarse al Estado chileno. Posee singularidades históricas, sociales y culturales que la distingue de otras regiones. Desde su anexión, Tarapacá ha sido protagonista en la historia de Chile, pese a la innegable influencia del Estado chileno en su formación. Asimismo, la región de Tarapacá presenta especificidades sociales asociadas a su condición multicultural y la presencia de una importante proporción de población indígena de origen aymara y quechua que se asienta, principalmente, en las comunas rurales. Por último, Tarapacá posee una cualidad geopolítica estratégica que ha sido fuente de una especial atención por parte del Estado central dado el carácter fronterizo con naciones con las cuales ha mantenido históricas disputas (Perú y Bolivia). Desde esta perspectiva, interesa especialmente observar cómo se puso en movimiento el nuevo arquetipo institucional para el desarrollo regional, analizando las relaciones intergubernamentales y los soportes para la coordinación de políticas públicas, así como para la compleja interlocución que surge a partir de las demandas y conflictos territoriales de mayor significación. De ello es posible obtener un primer cuadro que apuntará al reconocimiento de algunas consideraciones interrogativas que guían este estudio, las que serán precisadas en el siguiente segmento.

Centralismo, inequidades territoriales y políticas públicas: Problematicación y precisiones generales

En el concierto latinoamericano, Chile se ha caracterizado por experimentar tempranamente profundas transformaciones económicas, sociales y político-institucionales. Luego de la experiencia dictatorial (1973-1990), la Concertación de Partidos por la Democracia asumió el poder y dio inicio a un nuevo periodo en las relaciones Estado, sociedad y territorio. Durante los primeros años, el énfasis en el crecimiento macro-económico, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad democrática rindió frutos que derivaron en la imagen de Chile como el “jaguar latinoamericano”. Sin embargo, con el pasar de los años, este retrato de un desarrollo progresivo y sustantivo fue resquebrajándose con hechos que fueron develando la persistencia de profundas desigualdades socioterritoriales en el país. Esta situación ha contribuido a profundizar las fisuras en la credibilidad y confianza política, formando parte de un panorama que ha estimulado el desencanto ciudadano respecto de cómo se ha distribuido el poder dentro de la sociedad.

Actualmente, resulta extraño hallar posiciones abiertamente pro-centralismo en Chile. Empero, aún la tradición centralista parece operar de manera encubierta en aquellos espacios donde perduran las resistencias ligadas a la concesión de poderes. Mientras ronda el fantasma federalista al cual se refieren Valenzuela (2003) y Abalos (1998b), la relación dialéctica entre centralismo y descentralización se manifiesta como una pugna de poderes y voluntades políticas, pero también como un nuevo paradigma. La descentralización ya no aparece como un “contendor” del centralismo. Ya no se discute cuál es la opción de mayor viabilidad para organizar el desarrollo nacional y subnacional. La descentralización ha ido ganando terreno aunque debe reconocerse que no se da de una manera “pura” en la realidad. Mientras algunas propuestas claman por una descentralización total, otros apuntan a generar mayores equilibrios sin desconocer la apabullante tradición centralista. Como sea, se ha ido dando un amplio consenso en la sociedad chilena en términos de reconocer que el centralismo representa un esquema descontextualizado y obsoleto que ha generado un crecimiento inorgánico del país. En este escenario, la descentralización del Estado emerge como una reforma necesaria, aunque no suficiente para alcanzar plenamente los objetivos del desarrollo trazados (Barzelay, 2003).

En los últimos años, las relaciones Estado-región se han tornado problemáticas y conflictivas, reflejándose en diversas expresiones de desencanto social. Desde el “puntarenazo” de 1984 (en plena dictadura militar) hasta las protestas registradas en los últimos años en Iquique, Arica-Parinacota,

Tocopilla, Calama, Magallanes y Aysén, se observa una crítica generalizada hacia el centralismo y hacia el “histórico abandono del Estado” que ha sido apreciado por la opinión pública como una de las principales consecuencias en el rezago que experimentarían las regiones alejadas del centro metropolitano del país (Santiago, Valparaíso y Concepción).

Aparentemente, ha habido cierto nivel de inconsistencia y superficialidad en el proceso de regionalización chileno, particularmente desde el ámbito político y de la dimensión del poder ligada al otorgamiento de mayores niveles de autonomía decisional para las regiones. Asimismo, el letargo que ha existido eventualmente en descentralizar el sistema político y generar un esquema donde los ciudadanos tengan la posibilidad de participar en las decisiones de mayor relevancia ha alimentado las suspicacias sobre el real alcance del proceso de regionalización y su influjo en la reducción de las inequidades socioterritoriales. En ese sentido, las interrogantes que surgen en el marco de este estudio atraviesan dos niveles. En primer término, interesa en un nivel general reflexionar sobre cómo han cambiado las relaciones Estado-región en Chile (especialmente a partir de los años noventa con el contexto de transición democrática) y cuáles, además, han sido las principales razones que explican este “letargo” por descentralizar de manera efectiva el Estado y el país. En segundo lugar, interesa analizar cómo la nueva estructura institucional creada para el gobierno y administración de las regiones se puso en funcionamiento y qué tipo de obstáculos se observan en cuanto a la articulación multiniveles y la interlocución que establece, finalmente, el Estado con la sociedad civil regional.

Entendiendo que descentralización y desarrollo regional son cosas distintas, es preciso reiterar que este estudio no persigue identificar y determinar la evolución de las inequidades socioterritoriales en Chile, las cuales han sido ampliamente analizadas por organismos concurrentes y expertos en la materia. Más bien, la existencia indesmentible de estos desbalances forman parte del marco problematizador del estudio y un apoyo para comprender de mejor manera la trayectoria del proceso de regionalización en términos de las (des)articulaciones intergubernamentales y los vínculos/tensiones Estado, sociedad y territorio. Como catalizadores de las políticas públicas, se discute en qué medida la transferencia limitada de recursos, facultades y atribuciones ha sido o no uno de los principales impedimentos para continuar avanzando en el desarrollo de las regiones.

Este estudio parte de la premisa que, desde fines de los años ochenta, se ha venido configurando un nuevo ordenamiento multiescalar a nivel mundial. La revolución de la cibernética, las comunicaciones y la nueva era de los medios de transportes asociados a la masividad, la reducción de los tiempos y las distancias, han ido de la mano con la emergencia de conceptos que aún están

en discusión como, por ejemplo, el de globalización. En ese sentido, lo que sucede en otras partes del mundo también tiene repercusiones en el ámbito nacional y local. De ahí que la perspectiva del cambio socioinstitucional se sustente, dentro de este estudio, en una visión sistémica más amplia sin prescindir de las particularidades de cada país, región y territorio.

Esto también se aplica a la comprensión específica de la forma cómo los Estados se han ido reestructurando a la luz de los cambios histórico-sociales acaecidos durante las últimas décadas. En este sentido, las reformas político-administrativas que se han impulsado en Chile han generado una base institucional que también ha estado guiada por los principios de multiescalaridad. Sin embargo, la gradualidad de los cambios socioinstitucionales no ha logrado contrarrestar aparentemente la cultura centralista y el diseño estandarizado de políticas públicas que tienden a desconocer particularidades socioterritoriales y provocar efectos indeseados. Así, centrando la atención en el periodo 1990-2010, el presente estudio examina las reformas político-institucionales que, a nivel territorial, han impactado sobre el funcionamiento del sistema de gobierno y administración del Estado y la forma cómo, en definitiva, se concibe el desarrollo socioterritorial en este nuevo escenario.

La naturalización y el carácter indeleble de las desigualdades socioterritoriales en Chile han reafirmado la idea de que las brechas económico-sociales entre Santiago y el resto de las regiones forman parte de un proceso histórico complejo y difícil de revertir. En gran medida, este ordenamiento basado en el centralismo y la metropolización se ha naturalizado al visualizarse como un estado inmutable. Entonces, ¿vale la pena seguir insistiendo en esta cuestión? ¿Qué ha sucedido después de casi dos décadas de institucionalización de los gobiernos regionales?

Esta tesis intenta demostrar que la débil e inconsistente articulación territorial de políticas públicas y, especialmente, de la institucionalidad pública representada por los gobiernos regionales, gobernaciones provinciales, secretarías regionales ministeriales, direcciones de servicios y gobiernos comunales, se ha convertido en uno de los “nudos críticos” que, dentro del nuevo marco institucional, requiere ser abordado bajo nuevas perspectivas conceptuales y herramientas cognitivas. Las debilidades en la cohesión social de actores y visiones regionales, sumado al centralismo decisonal y su correlato en el diseño estandarizado de políticas públicas terminan por completar un cuadro donde las intervenciones sociales obtienen resultados distintos a partir de su grado de pertinencia, legitimidad y sustentabilidad en los territorios. En otras palabras, el propio Estado es el que podría,

eventualmente, continuar reproduciendo las brechas entre regiones y localidades rezagadas versus otras aventajadas.

Ciertamente, el desarrollo regional/local depende de la confluencia de distintas visiones, racionalidades e intereses de los actores socioterritoriales y no únicamente del Estado. No obstante, resulta pertinente enfocar este estudio en la gobernanza multiescalar del desarrollo socioterritorial con igualdad y, particularmente, en los obstáculos y catalizadores en la articulación de actores y políticas públicas.

Considerando estos elementos, las interrogantes que guían el estudio se relacionan con conocer: i) ¿Cuáles han sido los principales hitos del proceso de descentralización y regionalización en Chile, así como los principales obstáculos que han limitado su profundización? ii) ¿Cómo se materializaron en Tarapacá las principales medidas descentralizadoras impulsadas por los distintos gobiernos de la Concertación? iii) ¿Cómo se han relacionado los distintos agentes del desarrollo regional bajo el marco legal y político-institucional diseñado en los años noventa? iv) ¿Cómo se han articulado los diferentes niveles de gobierno y administración del Estado (nacional, regional y local) a partir de las reformas que han modelado la institucionalidad pública para el desarrollo regional en Chile? Y, v) ¿cuáles han sido los principales obstáculos en materia de gobernanza multiescalar y conducción política del desarrollo regional?

Teniendo en cuenta que lo regional y lo local representan realidades fenomenológicamente complejas, la elección de la experiencia de la Región de Tarapacá busca profundizar la comprensión sobre los problemas de desarrollo en zonas extremas. Pero también en un sentido amplio busca entender cómo se han construido históricamente las relaciones Estado-región más allá de los arreglos institucionales formales. La sola creación de un marco normativo adecuado para la descentralización política, económica y fiscal si bien es un requisito necesario no ha sido eventualmente suficiente para contrarrestar las bases institucionales y socioculturales del centralismo, coadyuvando a la generación de los deseados equilibrios inter e intrarregionales. A partir de estas consideraciones y supuestos, no resulta fácil saber cuáles son las lógicas que operan detrás de las tensiones entre centralismo y descentralización, y cómo esta situación incide en la generación de (in)equidad socioterritorial. Al menos, a lo que este estudio aspira es a la ampliación del debate sobre qué tipo de “engranaje” institucional multinivel se ha venido construyendo y cómo esta estructura se ha correspondido con las necesidades y demandas sociales ligadas al desarrollo regional.

Relevancia teórica y empírica del estudio

Como fue señalado, las asimetrías en el desarrollo socioterritorial chileno y latinoamericano no forman parte de un cuadro reciente. Sin embargo, en los últimos años, el debate sobre las causas de estos desequilibrios y la ineficacia de las políticas públicas en su reducción ha tomado un nuevo cariz junto con la reflexión sobre la persistencia de las desigualdades sociales. En dicho sentido, el boom en la reflexión sobre las desigualdades sociales ha abierto un nuevo espacio a la dimensión territorial, nutriendo de matices el debate sobre desarrollo y democracia, así como los análisis sobre el rol que le cabe a las políticas públicas y los procesos de descentralización del Estado en esta materia.

Si bien la persistencia de las desigualdades socioterritoriales en Chile responde a distintos factores (externos e internos, objetivos y subjetivos), el papel que ha jugado el Estado en su reproducción, atenuación, compensación o reversión representa un asunto clave de dilucidar en este estudio. En esa dirección, es necesario prescindir de aquellas perspectivas basadas en relaciones unidireccionales causa-efecto, especialmente al momento de observar de qué manera el centralismo se constituye en un factor determinante en la reproducción de estos desequilibrios.

La persistencia de las inequidades socioterritoriales en el desarrollo chileno y latinoamericano ha teñido el debate académico de cierto nivel de pesimismo por, precisamente, esta imagen de imperturbabilidad de dichos desequilibrios, a pesar del crecimiento económico y la reducción significativa de los niveles de pobreza en la región. Tal como ha sido extensamente argumentado, la desigualdad social representa uno de los problemas principales para el desarrollo y las expectativas de consolidación de los sistemas democráticos en América Latina. Su expresión territorial opera como un “cuello de botella” que ha condicionado y limitado los procesos de desarrollo económico-social. Como hace un tiempo señalase Prats, “revertir la desigualdad territorial implica también remontar la madeja de la desigualdad general” (Prats, 2009: 13). Sin embargo, el debate se ha ceñido a la búsqueda de los factores causales y, dependiendo del enfoque y corpus ideológico, del influjo de los modelos de desarrollo en su profundización. Así, los neoliberales consideran al Estado y, específicamente, a la ineficiencia e ineficacia de las políticas públicas como responsables principales en la configuración de este panorama. Desde esta perspectiva, el Estado debería jugar un rol mínimo en la compensación de estos desequilibrios, dejándole la tarea al mercado y sus incógnitos mecanismos de autorregulación. Por otro lado, posturas de izquierda y enfoques pro-Estado

tienden a culpar al neoliberalismo y al libre mercado de la profundización de las brechas socioterritoriales existentes.

Desde el paradigma neoestructuralista y los enfoques pro-equidad que se comenzó a introducir a fines de los años ochenta, se ha intentado equilibrar el debate y la ponderación de los agentes en la reproducción de las inequidades socioterritoriales. No obstante, es preciso considerar el cruce de ideologías y presuposiciones que está detrás de cada propuesta.

Desde la perspectiva teórica del cambio socio-institucional, el concepto de región ha adquirido una connotación dinámica, cambiante, flexible y altamente sensible a las variaciones políticas, económicas y sociales. La región ya no es observada como un concepto estático, inmutable y reducido a las características físico-morfológicas del mismo. La dimensión territorial de las inequidades sociales también comporta este signo de labilidad que requiere ser tratado de manera no determinista, aunque opere como un factor determinante en el nivel socioeconómico, la calidad de vida y las oportunidades para el desarrollo y la movilidad social de grupos y personas.

Como es posible deducir de las precisiones precedentes, en el reconocimiento del estado del arte relativo a la problemática socioterritorial y los consecuentes procesos de descentralización del Estado que buscan contrarrestar esos desequilibrios, es importante identificar distintos niveles conceptuales. Un nivel general se funda en la teoría de los sistemas sociales y en una perspectiva holística donde se parte de la presunción de que las transformaciones y el devenir del desarrollo socioterritorial latinoamericano se inscribe dentro de un sistema mundo caracterizado por relaciones asimétricas entre sus partes. La idea de globalización, interdependencia económica y sistema-mundo, por ejemplo, difícilmente se asemejan a un todo integrado. En un peldaño conceptual inferior se inscribe el análisis de cómo la concepción territorial se inscribe dentro de los modelos de desarrollo económico-social que han sido adoptados por los diferentes países latinoamericanos. Estos paradigmas del desarrollo operan como un trasfondo teórico sustentado en una base analítica histórico-social. En otras palabras, las corrientes de pensamiento económico y social que han dominado la escena latinoamericana han tenido una influencia preeminente en la economía política del desarrollo territorial y la transformación social de los espacios urbanos y rurales de cada país. De tal forma que resulta atinente para los objetivos del estudio revisar los principales postulados de dichos paradigmas, haciendo hincapié en cómo se conceptúa y pondera, dentro de cada uno, la cuestión territorial.

En cuanto a la relación Estado fuerte y regiones débiles, se abre un campo de análisis que esconde otro tipo de matices y complejidades. En efecto, el análisis de la dimensión territorial de las desigualdades sociales no puede

conformarse con cotejar la influencia que han tenido los paradigmas del desarrollo recién mencionados. Es preciso también disminuir los niveles de generalidad y posarse en las singularidades de cada caso como una manera de adentrarse en cómo los agentes territoriales se relacionan y evalúan estos procesos. En dicho sentido, un segundo cuerpo teórico aborda la relación específica entre Estado, políticas públicas y desequilibrios territoriales en el contexto de recuperación y transición democrática en América Latina. En este nivel de discusión, el análisis se centra en los cambios socioinstitucionales experimentados desde los años noventa y el carácter que adoptaron las políticas públicas en un escenario de transición democrática y recuperación económica.

Paralelamente, se aborda la discusión sobre la problemática relación centralismo-descentralización, hurgueteando en aquellas perspectivas y conceptos que logren iluminar la interpretación del sentido de los cambios socioinstitucionales impulsados y, particularmente, de los procesos reformistas en la organización territorial del Estado. Lo anterior ha estimulado la revisión de antiguos conceptos que, fusionados con nuevas perspectivas, intentan dar cuenta de las complejas relaciones que se urden a partir de la cuestión territorial.

Si bien en los últimos años el debate académico se ha venido enfocando en la eficacia de las reformas institucionales, los procesos de descentralización y la gestión pública del desarrollo local y regional, ha habido esfuerzos incipientes por trascender e innovar en las abstracciones y herramientas conceptuales. En este último sentido, remitimos la discusión a la noción de gobernanza y planificación multinivel, tanto por sus atributos vinculados al rescate de la complejidad social, como por la afinidad con perspectivas sistémicas y relacionales. Indudablemente, no se trata de observar estos conceptos como elementos forjadores de una meta-teoría sino, más bien, distinguir su aplicabilidad en el debate en tanto modelo cognitivo flexible y dialógico.

Como veremos en el siguiente apartado, la teorización sobre gobernanza territorial desde una perspectiva multiescalar o multinivel surgió principalmente en el contexto de la formación de la Unión Europea. En América Latina, su integración y utilización ha sido menos fecunda, pese a que es posible distinguir esfuerzos que recurren a este tipo de perspectivas y conceptos para abordar la complejidad y dinámicas socioinstitucionales. No obstante, es preciso ser cuidadosos en la utilización de perspectivas y nociones que parecen ser útiles para comprender cómo se estructuran y despliegan los cambios institucionales y las relaciones entre los distintos agentes del desarrollo local y regional. Para ello, es imprescindible no perder de vista que el

lenguaje y los modelos conceptuales se encuentran intrínsecamente determinados por el contexto histórico y sociocultural.

Como es posible observar, la relevancia teórica del estudio está dada por la posibilidad de ampliar el debate académico al tomar en cuenta las nuevas consideraciones que han surgido sobre la dimensión territorial de la desigualdad social y los procesos de desarrollo. Si bien en general los conceptos de territorialidad y desigualdad social han transitado por carriles independientes, dentro de los últimos años se han observado esfuerzos teóricos tendientes a su integración conceptual reconociendo, así, que la desigualdad social no solamente posee un rostro humano sino que, además, un evidente correlato territorial. En consecuencia, las inequidades socioterritoriales en América Latina forman parte de una modernidad sui generis que ha estado caracterizada por procesos históricos distintos a los de Europa o Estados Unidos, pese a la innegable influencia que estas experiencias han tenido en el tipo de ordenamiento económico, social y político-institucional de los distintos países latinoamericanos.

Objetivos del estudio y estrategia metodológica

Este estudio representa un esfuerzo de largos años por comprender las vicisitudes del proceso de descentralización en relación con las persistentes inequidades socioterritoriales que se expresan a nivel nacional y subnacional, así como las nuevas relaciones intergubernamentales que se establecen a partir de las reformas político-administrativas. En ese sentido, esta obra es el resultado de un continuum reflexivo iniciado el año 2008, momento en que se presentó el anteproyecto ante la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT), organismo estatal que finalmente decidió apoyar esta iniciativa.

Desde el diseño y puesta en escena de los Gobiernos Regionales, se han impulsado un conjunto de modificaciones en la estructura territorial del Estado con el objeto de ir perfeccionando la débil institucionalidad pública conformada para estimular el desarrollo regional. Las indelebles inequidades socioterritoriales operan como punto de partida en este estudio, transitando desde los aspectos más generales de la estructura y dinámicas que ha establecido el Estado chileno con las regiones hasta aquellas especificidades que distinguen el caso de Tarapacá. Uno de los focos principales está en entender cómo se han articulado los distintos niveles gubernamentales en tanto antesala de la interlocución que finalmente el Estado logra establecer con la sociedad civil y la ciudadanía en regiones. Interesa observar las dinámicas que se generan a partir del supuesto nuevo contrato sociopolítico que el Estado

chileno y, en especial, el primer gobierno de la Concertación habría establecido con las regiones dentro de un escenario de transición democrática y constitución de nuevos actores socioterritoriales.

Con esta aproximación se propone reinterpretar críticamente las relaciones Estado-región a partir de la identificación de las principales inequidades socioterritoriales y las estrategias que han sido utilizadas para enfrentarlas desde el punto de vista político-institucional. Las relaciones intergubernamentales entre los niveles local, regional y nacional no pueden, en el caso que será analizado, soslayar la influencia del nivel subregional e internacional, especialmente por la posición bi-fronteriza que ha ostentado históricamente la región de Tarapacá.² Así, el objetivo central del estudio apunta generar conocimiento reflexivo de corte crítico respecto del proceso de regionalización en Chile, profundizando en la experiencia de la región de Tarapacá entre 1990 y 2010.³ Desde una orientación sistémica, se analizan la articulación territorial de políticas públicas y las relaciones de cooperación y conflicto entre los agentes socioterritoriales de distintos niveles jurisdiccionales, con foco especial en el nivel regional entendiéndolo como espacio de integración ‘internodal’.

Teniendo en consideración estos elementos, el estudio abarca distintos objetivos de carácter específico, entre ellos: i) Re-contextualizar y ampliar el debate académico que gira en torno al análisis de los cambios y desequilibrios socioterritoriales, así como de las relaciones Estado-región que emergen en un nuevo escenario socioinstitucional en América Latina y Chile. ii) Describir las principales transformaciones político-administrativas acaecidas históricamente en Chile, con especial referencia al periodo de transición democrática (1990-2010). iii) Analizar los mecanismos y dinámicas de articulación multiescalar entre los distintos niveles del Estado (nacional, regional, provincial y local), en tanto soportes de políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial. iv) Interpretar las percepciones, representaciones y valoraciones de distintos actores vinculados al desarrollo regional de Tarapacá y el proceso de descentralización en Chile. Y, v) develar los principales obstáculos sociopolíticos del proceso de descentralización y la gobernanza del desarrollo

² El contexto subregional resulta relevante de considerar, especialmente por los flujos económicos, sociales y culturales que ha establecido la región de Tarapacá con las naciones vecinas de Perú, Bolivia y Argentina, así como por las controversias marítimas y territoriales que han definido la agenda exterior de estos países.

³ Como ha sido señalado, por razones de corte biográfico, histórico y geopolítico Tarapacá representa un caso único pero no por eso menos expresivo del sentido de replicabilidad y generalización.

regional. Con estos elementos se busca contribuir con la comprensión de los problemas de desigualdad social, ligándolos a dimensiones que no han sido suficientemente exploradas en comparación con los análisis relativos a la redistribución del ingreso y la riqueza, que son los que concentran mayor atención en los especialistas y eruditos.

Como una manera de alcanzar los objetivos planteados, se elaboró una estratégica metodológica basada en un estudio de caso. El ejercicio de sintaxis cognitiva pretendió ser lo menos burdo y reduccionista al basarse en la conformación de un cuadro histórico que permitiera identificar y distinguir los principales hitos en la construcción y reordenamiento territorial del Estado chileno. Del énfasis puesto en un periodo específico, con características particulares asociadas al restablecimiento y transición del régimen democrático y un escenario de fuertes transformaciones socio-institucionales, se desprende un estudio diacrónico que, centrándose en el contexto caracterizado como la *era concertacionista* (1990-2010), reconoce distintas fases y momentos que estuvieron marcados por eventos nacionales e internacionales.

Si bien la literatura que se interna en el análisis de la dimensión territorial de las desigualdades sociales no es muy abundante –aunque ha ido en franco crecimiento durante los últimos años– las fuentes de consultación que han abordado las disparidades territoriales, los procesos de desconcentración y descentralización son prolíferos. Varios fueron las instituciones y organismos proveedores de valiosa información, a mencionar: Biblioteca Nacional de Chile, Centro de Investigación de la Realidad del Norte (CREAR), Centro de Documentación de América Latina (CEDLA), Biblioteca Pública de Iquique, Biblioteca Pública de Arica, Archivo Regional de Tarapacá (Núcleo Central de Información), Biblioteca Universidad Arturo Prat, Biblioteca Universidad Diego Portales (FLACSO), Biblioteca Universidad de Leiden, Biblioteca Hernán Santa Cruz de la CEPAL (Santiago de Chile), Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile, Biblioteca de la Universidad de Tarapacá y el Archivo Histórico Vicente Dagnino (Arica), archivos de RIMISP, Centro de Investigación de Políticas Públicas de Tarapacá (CIPTAR), Biblioteca de la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile), sin mencionar los innumerables documentos oficiales extraídos, tanto de manera física como virtual, desde organismos públicos e institutos de investigación.

También se contempló la recopilación y sistematización de información proveniente de fuentes periodísticas locales y nacionales, la cual se organizó bajo criterios vinculantes con las interrogantes y objetivos del estudio. Por otro lado, las fuentes primarias contribuyeron a matizar la información y, en ocasiones, a develar nudos críticos, tensiones, pero también oportunidades de mejora. La confección de entrevistas semi-estructuradas contempló a tres

públicos objetivos.⁴ Primero, autoridades y ex-autoridades públicas de los niveles nacional, regional, provincial y local. Un segundo grupo de actores privados representantes de la gran empresa y de asociaciones gremiales de empresarios e industriales (niveles internacional, nacional, regional y local) y, un tercer grupo de representantes y dirigentes de organizaciones sociales funcionales y territoriales.

Si bien el método de estudio de caso constituye una herramienta importante, también se incorporan la hermenéutica profunda y lógicas comparativas que permiten robustecer los análisis sobre las inequidades territoriales y las fases y ritmos del proceso de regionalización. Desde un punto de vista heurístico, se incorporaron instrumentos de recopilación y análisis de información que podría definirse como de carácter mixto (cuantitativo-cualitativo), aunque en distintos pasajes se incline como un abordaje hermenéutico del proceso de regionalización. Así entonces, se consideran análisis de contenidos ya sea de los discursos recogidos desde fuentes primarias como desde contenidos discursivos de segundo orden (discursos presidenciales; definición de políticas públicas, normas y regulaciones; archivos periodísticos, entre otros).⁵ En consecuencia, la estrategia metodológica diseñada aspira urdir un ejercicio de triangulación de información (fuentes primarias, fuentes documentales y fuentes periodísticas) que opere en base a los criterios analíticos que se desprenden de los objetivos del estudio y la hipótesis de trabajo de manera de fortalecer la reinterpretación de procesos complejos y en permanente mutación.

Estructura y organización del texto

Como dato de la causa académica, este libro se escribió gran parte en Leiden-Países Bajos, dentro del contexto de la realización del Doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de dicha ciudad.⁶ En ese ambiente de trabajo se organizó y esbozó este estudio, dando como resultado la formulación de cinco apartados articulados lógicamente entre sí y que, a través de la definición de su “esqueleto”, sirvieron como carta de navegación. Lo anterior se tradujo en un plan de trabajo sustentado metodológicamente a

⁴ Se aplicaron un total de 43 entrevistas a informantes claves, las cuales fueron aplicadas, principalmente, en las ciudades de Arica, Iquique, Alto Hospicio y Santiago de Chile.

⁵ Estos análisis se apoyaron de softwares de análisis de discursos (ATLAS.ti y Wordstat), los cuales permiten rescatar los temas y tendencias de información y textos no estructurados.

⁶ Institución de educación superior que cuenta con una tradición educacional de más de cuatro siglos y de la cual me llevo recuerdos imborrables.

partir de distintas fases y actividades lógicamente imbricadas, considerando los lineamientos definidos en los objetivos, priorización de contenidos y focos analíticos del estudio.

El primer capítulo opera como marco teórico referencial que precisa una aproximación histórica y conceptual sobre la dimensión territorial de los procesos de organización estatal y desarrollo económico-social, con especial referencia al contexto latinoamericano que comienza a reconfigurarse desde el periodo entreguerras hasta nuestros días. Se parte de este periodo por varias razones. Primero, porque en este periodo se inscribe la consolidación de los límites jurisdiccionales entre Chile y Perú, donde se dilucida a través del Tratado de Lima de 1929 a qué país pertenecerán definitivamente Tacna y Arica. Este hito da cuenta de cómo se fue configurando la región y su relación con el Estado. No obstante, es imposible observar y analizar este periodo sin hacer referencia a cómo se construyó el Estado chileno desde su inicio y qué tipo de modelos de organización territorial adoptó. En segundo lugar, este periodo representa un punto de inflexión en la economía mundial, nacional y regional. La crisis de Wall Street impactó fuertemente en la economía chilena, la cual se encontraba en ese momento fuertemente orientada a los mercados internacionales, principalmente, con el recurso salitre. Este hecho, junto con la creación del salitre sintético, provocó un verdadero descalabro económico a nivel nacional y regional. A partir de ahí, se comenzó a reescribir la historia económica, política y social de Chile y la región de Tarapacá.

Luego de recorrer las principales corrientes de pensamiento y modelos de desarrollo territorial en América Latina, se recorren los conceptos y debates que dicen relación con la construcción del desarrollo regional, la rearticulación del Estado y las políticas públicas de equidad espacial. Especial mención merece en la parte final la noción de gobernanza multinivel o multiescalar que se inscribe en el debate sobre centralismo/descentralización y las distintas manifestaciones de inequidad socioterritorial.

El segundo capítulo se encamina a identificar y relevar los principales hitos históricos que han caracterizado las relaciones Estado-región en Chile, con especial atención en la región de Tarapacá (ex Provincia de Tarapacá). También en este aparatado se describe y reinterpretan los cambios socioinstitucionales de mayor relevancia que definen el panorama socioterritorial contemporáneo en Chile.

La tercera sección se sitúa en escenario de los años noventa caracterizado por el fin del régimen militar, la llegada de la Concertación de Partidos por la Democracia al poder político y la instauración de un régimen de transición a la democracia. Lo anterior si descuidar los eventos mundiales que han redefinido las relaciones internacionales como se simboliza, por ejemplo, en la caída del

Muro de Berlín. Poniendo cuidado en el periodo 1990-2010, el capítulo tercero apunta a profundizar la descripción de los cambios socioinstitucionales acaecidos desde la asunción del primer gobierno concertacionista liderado por el Presidente Patricio Aylwin. La relectura de las relaciones Estado, sociedad y territorio en un escenario de transición democrática implica el reconocimiento de nuevos actores socio-institucionales y, asimismo, de nuevas relaciones entre los distintos niveles intergubernamentales y entre los ámbitos público, privado y social.

El capítulo cuarto se introduce en los cambios socioterritoriales experimentados en Chile y la Región de Tarapacá, ahondando en la construcción del regionalismo y desarrollo regional. Adicionalmente, se profundiza en la emergencia de nuevos actores territoriales (públicos, privados y sociales) y el reacomplamiento estructural del Estado en relación con los desafíos de cambio institucional del desarrollo territorial con igualdad.

Por último, el capítulo quinto está dedicado íntegramente a un análisis sobre los mecanismos y dinámicas de gobernanza y planificación multiescalar o multinivel, tendiendo como referente de estudio el caso de la región de Tarapacá. El análisis de las relaciones entre el gobierno nacional, regional y comunal, en tanto soportes institucionales para la articulación de políticas públicas, permiten la reconstrucción de una imagen compleja de cómo el Estado chileno se ha reconfigurado territorialmente para hacer frente a los procesos de descentralización de manera más eficaz y para propender a la reducción de las indelebles inequidades inter e intrarregionales. Este enfoque relacional también se aplica a la dimensión heurística de los procesos de regionalización y desarrollo regional, vale decir, los instrumentos de planificación y gestión territorial.

A modo de corolario, un breve apartado está consagrado a la exposición de los hallazgos y conclusiones finales del estudio. En breve, comenzaremos con el desarrollo del capítulo primero que parte formulando las premisas y aspectos teóricos fundamentales de la investigación, con foco en la realidad latinoamericana.

Capítulo 1

Enfoques y perspectivas teóricas sobre cambio socioinstitucional, equidad y desarrollo territorial en América Latina

Durante las últimas décadas, América Latina ha hecho noticia por las persistentes desigualdades sociales y territoriales (BID, 1998; Reygadas, 2004; CEPAL, 2010d; ILPES, 2012). Las fuertes asimetrías geoeconómicas y geosociales se han ido naturalizando categorialmente y su perdurabilidad se ha convertido en un serio obstáculo para las expectativas de gobernanza territorial y gobernabilidad democrática (Tilly, 1998; CEPAL, 2012). En este contexto, la revisión de las teorías de la descentralización, la equidad espacial y el desarrollo territorial adquiere una especial relevancia.

Este capítulo comienza explorando las principales líneas del pensamiento social y modelos de desarrollo que históricamente han determinado la comprensión de las relaciones Estado, sociedad y territorio. Para ello, el estudio se sitúa a fines de los años veinte, cuando se produce un punto de inflexión entre el liberalismo neoclásico, la emergencia del estructuralismo latinoamericano y el pensamiento desarrollista, los cuales tuvieron una fuerte influencia más allá de los círculos científicos o académicos.

Además, este capítulo se organiza en tres secciones que se encuentran imbricadas y buscan desembocar, finalmente, en el debate contemporáneo sobre la persistencia de las inequidades territoriales en América Latina, los procesos de descentralización del Estado y desarrollo regional. Así, la primera sección se encamina a identificar cómo los distintos paradigmas del desarrollo económico y social de América Latina han influenciado el debate sobre Estado, equidad y desarrollo territorial. La segunda sección examina conceptos y debates que cruzan el análisis de la relación Estado, sociedad y territorio en el escenario latinoamericano. Especial atención receptionan los conceptos de democracia territorial, autonomía territorial y el debate de universalismo versus focalización dentro de las discusiones sobre las orientaciones estratégicas del proceso de descentralización. Por último, la tercera sección se interna en el debate sobre centralismo-descentralización y desarrollo territorial, aludiendo al espacio regional como “nodalidad vinculante” dentro de la organización territorial que han adoptado algunos Estados latinoamericanos y no-latinoamericanos. Asimismo, se transita por aquellos enfoques contemporáneos que desde la reflexión de las relaciones Estado, economía y sociedad han procurado abordar estas materias.

1.1 Paradigmas del desarrollo y las (in)equidades socio-territoriales en América Latina

Esta primera sección opera como un nivel de abstracción conceptual general que escudriña sobre la cuestión territorial a partir del análisis de los principales paradigmas del desarrollo económico y social en América Latina.

También es necesario precisar que este aparatado recorre distintos momentos históricos desde donde nos sumergiremos en los principales debates, enfoques y conceptos vinculados al desarrollo socioterritorial y los procesos de descentralización. Iniciamos este recorrido posicionándonos en la década de los años treinta desde donde emerge el debate sobre desarrollo y territorio que se alimentará de las corrientes de pensamiento social surgentes.

1.1.1 Equidad espacial y desarrollo regional desde el estructuralismo latinoamericano

Implícita o tácitamente, la noción de territorio estuvo tempranamente presente en los debates de la filosofía de la ciencia y la ciencia moderna. Fue utilizada por Tocqueville, por ejemplo, cuando reflexionaba sobre las nociones de democracia y libertad en el marco de la organización federativa del Estado en América (Tocqueville, 2007). También se la puede reconocer en la distinción entre comunidad y sociedad de Tönnies cuando, por ejemplo, los definía como “espacios vitales” de distinta densidad y complejidad en sus relaciones. Indudablemente, el territorio fue una de las nociones principales para la geografía general que, siendo una de las disciplinas científicas más antiguas, ha experimentado complejas transformaciones y ramificaciones. Una de las derivaciones de la geografía moderna se identificó con la corriente regional. Si bien la geografía regional para algunos representaba una tautología sin sentido a razón de que la geografía era implícitamente regional, no puede negarse que esta corriente logró posicionar el concepto de región y definirlo a partir de sus características naturales, morfológicas, paisajísticas y sociales (Berry, Conkling y Ray, 1975).

En el escenario latinoamericano, el debate sobre territorialidad, equidad espacial y desarrollo regional comenzó a perfilarse tenuemente a fines de los años veinte. La crisis de Wall Street y la Gran Depresión se constituyeron en hitos históricos para la economía mundial, permitiendo repensar la concepción neoclásica del crecimiento económico y los problemas sociales de América Latina. El estructuralismo latinoamericano surgió como corriente alternativa recogiendo elementos del marxismo, el keynesianismo y las teorías políticas del

Estado. Como corriente de pensamiento, otorgó las primeras señales de un análisis territorial holístico basado en la concepción de sistema mundo. En su partida –sin un corpus definido que le permitiera identificarse como una corriente relativamente cohesionada– sus postulados se dirigieron a revisar críticamente el pensamiento neoclásico y alejarse de los teoremas de la economía del *laissez faire*.

Así, los debates tempranamente buscaron develar los casuales de retraso y estancamiento económico de América Latina (Halperin Donghi, 1999; Keen y Haynes, 2009). Sin embargo, una de las contribuciones del estructuralismo latinoamericano –que en los años cuarenta logró posicionarse con el pensamiento de Prebisch y la creación de la CEPAL– fue situar el debate sobre desarrollo-subdesarrollo a escala planetaria e, indudablemente, a escalas territoriales inferiores (Sunkel y Paz, 1970). En ese sentido, los primeros esbozos del estructuralismo latinoamericano permitieron refundar el debate sobre el devenir de las sociedades latinoamericanas en el nuevo orden mundial y dar cuenta de las disparidades sociales, económicas y territoriales que surgían, principalmente, a causa de los desequilibrios y asimetrías del sistema capitalista. Como señalaba Rodríguez (2006), los estructuralistas latinoamericanos tomaron en cuenta desde un comienzo las características reales e histórico-estructurales de los fenómenos analizados, cuestión que se tradujo en una rápida difusión de sus ideas en las comunidades científicas y el debate público.

Con el soporte institucional vinculado a la creación de la CEPAL (1948), el estructuralismo latinoamericano se configuró como una respuesta “*sui generis*” que tuvo un significativo impacto en el pensamiento social. A pesar de su grado de heterogeneidad, así como los distintos momentos y conceptos que lo cruzan, se observa una temprana sensibilidad por los desequilibrios socioterritoriales, las brechas en las condiciones de vida de la población y los procesos de desarrollo-subdesarrollo. En las reflexiones de Sergio Bagú, Raúl Prebisch, Walter Stöhr y Osvaldo Sunkel, por ejemplo, es posible advertir los primeros esbozos de análisis económicos y sociales a escala territorial, con foco en la situación de subdesarrollo de los países latinoamericanos.

Visiblemente, Prebisch fue uno de los íconos que contribuyó a fundar los análisis relativos a los problemas económicos y sociales de América Latina, introduciendo nuevas herramientas conceptuales y un especial sentido de espacialidad fundado en un enfoque crítico y relacional (Hodara, 1987). En esa dirección, Prebisch reflexionaba críticamente sobre los factores que impedían el desarrollo económico y social de los distintos países latinoamericanos bajo una perspectiva sistémica y relacional (Prebisch, 1998). Las asimetrías entre países ricos y países pobres formaban parte de un escenario mundial donde los desequilibrios económicos, sociales y territoriales de América Latina se

descifraban como “rasgos estructurales del subdesarrollo” (Love, 1996; Sztulwark, 2003; De Titto, 2010). A partir de la teorización sobre las relaciones centro-periferia, otro de los legados conceptuales de Prebisch, las asimetrías entre países ricos y pobres fueron interpretadas como expresiones histórico-estructurales de lo que se consideraba un “pretérito esquema de la división internacional del trabajo” (Prebisch, 1949). Esto último sería interpretado como una manifestación empírica del “deterioro de los términos de intercambio” entre el primer y tercer mundo (Lewellen, 1995). En ese sentido, el enfoque estructuralista, en su primera fase constitutiva, puso un acento particular en las disparidades geoeconómicas y socioterritoriales observadas a escala planetaria o internacional.

Desde un principio, los estructuralistas latinoamericanos buscaron distanciarse de las visiones evolucionistas predominantes que entendían el progreso de las naciones como etapas o fases conducentes hacia la modernización (Rostow, 1960; Germani, 1964 y 1969). Ejerciendo una enorme influencia sobre el debate público y político de ese periodo, los estructuralistas latinoamericanos coquetearon con las ideas desarrollistas y con la necesidad de transformar la estructura productiva y social que se mantenía a merced de los vaivenes del sistema económico capitalista dominado por las grandes potencias. Entre las propuestas para romper con las tendencias al estancamiento económico, pauperización y subdesarrollo de las sociedades latinoamericanas, la corriente estructuralista postuló la necesidad de transformar el modelo de desarrollo volcado hacia afuera por uno inclinado hacia adentro, con énfasis en la industrialización sustitutiva de importaciones y la activa intervención del Estado en la economía (Rojas, 1995; Vellinga, 1997).

Si bien, en principio, los análisis sobre la dialéctica desarrollo-subdesarrollo tendieron a enfocarse en la escala mundial, lentamente la reflexión fue impregnando el análisis de las disparidades internas que se representaban como una clara expresión del subdesarrollo. Desde las teorías del desarrollo regional primaron dos ámbitos. Primero, un ámbito que se relacionó con las teorías interregionales y los análisis a escala planetaria donde las propuestas científicas, en general, se inclinaron a dar cuenta de las causas y consecuencias que se desprendían de las asimétricas relaciones que mantenían países centrales y países periféricos. El segundo vector se relacionó con las teorías intrarregionales que pusieron atención en los desequilibrios espaciales al interior de las naciones y donde modelos como los polos de crecimiento económico de Perroux (1955) y las propuestas del desarrollo de cuencas hidrográficas sobresalieron y popularizaron rápidamente.

Pese al argumentado carácter técnico de algunas propuestas, el esplendor alcanzado por el estructuralismo latinoamericano a través de los primeros

esbozos de la teoría de la dependencia generó una influencia transversal en distintas disciplinas científicas. La potencia heurística de la corriente dependentista –que hasta el día de hoy seduce a investigadores e intelectuales– se impregnó rápidamente en el debate sobre las causas de los desequilibrios territoriales y el desarrollo regional en América Latina. Desde esa perspectiva, la formación de disparidades en el desarrollo espacial tendría un origen estructural basado en la situación de dependencia que experimentaban las sociedades latinoamericanas (Stöhr, 1969; Cardoso y Faletto, 1977; Furtado 1998; Gunder Frank, 2005). A juicio de Stavenhagen, por ejemplo, las disparidades socioterritoriales en América Latina no se explicarían mediante la teoría del dualismo social sino que, más bien, respondería a un proceso dialéctico, único y mutuamente influyente entre desarrollo y subdesarrollo. Y es justamente su simbiosis la que, a juicio de Stavenhagen, habría ampliado “las grandes diferencias sociales y económicas entre zonas rurales y urbanas, entre las localidades indígenas y no indígenas, entre ingentes masas de campesinos y las pequeñas pero poderosas elites urbanas y rurales, y entre regiones muy atrasadas y otras desarrolladas” (Stavenhagen, 1995: 84).

En general, fueron relativamente escasos los estudios que en esa época buscaron profundizar en el debate sobre las disparidades territoriales y los desafíos de equidad y desarrollo regional. No obstante, las contribuciones de Stöhr (1972) *Desarrollo Regional en América Latina, Experiencias y Perspectivas* y el artículo publicado entre Stöhr y Tödtling (1978) ‘Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional’ fueron innovadoras en el sentido de articular explícitamente las nociones de equidad y desarrollo regional. En este último trabajo, se reconoce que uno de los principales defectos de las políticas públicas y la generación de equidad espacial provenían de las ambiguas bases conceptuales.

Las diferentes disciplinas y teorías que surgieron atendiendo la dimensión territorial del desarrollo fueron fuertemente influidas durante este periodo por el debate sobre desarrollo-subdesarrollo y la condición periférica y dependiente de América Latina respecto de los grandes centros económicos y tecnológicos mundiales. En ese sentido la potencia heurística e interpretativa de la perspectiva dependentista cruzó transversalmente el pensamiento económico y social latinoamericano de la época. Inclusive, las teorías de la polarización geosocial y el urbanismo alcanzaron un amplio reconocimiento en disciplinas como la geografía, la economía, la sociología, la antropología y disciplinas afines al sumergirse en la perspectiva dependentista y marginal. Asimismo, la teoría de la dualización social alimentó el debate sobre desarrollo-subdesarrollo y el análisis de viabilidad de los modelos de desarrollo económico y social para enfrentar las disparidades territoriales. Así, Sunkel sostenía, por ejemplo, que la

expresión geográfica del desarrollo económico y social se concretaba en dos grandes polarizaciones: “por una parte, la polarización del mundo entre los países industriales, avanzados, desarrollados, centros, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes: por otra, una polarización dentro de los países en espacios, grupos sociales y actividades avanzadas, primitivas, marginadas y dependientes” (Sunkel, 1970: 16).

De esta manera, los desequilibrios espaciales fueron concebidos como expresiones geográficas de las asimetrías generadas por el sistema capitalista mundial y la posición de dependencia que mantenía relegada a una economía primaria como la latinoamericana. Para autores como Quijano (2005) y Castells (1973), por ejemplo, el gran capital extranjero y la nueva dinámica expansionista de los países centrales pos-segunda guerra mundial explicaban, en gran medida, los problemas del desarrollo socioterritorial en América Latina. En esa dirección, Quijano sostenía que las zonas que poseían un mercado interno relativamente formado y recursos naturales a su haber fueron “desarrollándose progresivamente en términos de urbanización y desplazando a un segundo nivel a las otras regiones” (Quijano, 2005: 56-57). Sin embargo, otros autores como Singel, por ejemplo, sostenían que las disparidades socioterritoriales expresadas en un “bajo nivel de urbanización” no se explicarían por la situación de dependencia económica de las sociedades latinoamericanas sino, más bien, porque “parte de la economía no estaba integrada en ninguna división supralocal (nacional o internacional) del trabajo” (Singer, 1973: 96). En otras palabras, el retraso socioterritorial se explicaba por la débil integración de las ciudades y espacios rurales a los circuitos económicos nacionales e internacionales (Slater, 1982).

En consecuencia, de manera predominante e independientemente de la configuración federal o unitaria de los Estados, las disparidades socioterritoriales en América Latina fueron concebidas como rasgos característicos de la situación de dependencia económica y científico-tecnológica que habría mantenido históricamente esta región con los países centrales. De tal forma que el fenómeno de la urbanización, por ejemplo, dejó de ser analizado como una “marcha hacia la modernización” y se interpretó como una expresión de las contradicciones económico-sociales estimuladas por el imperialismo estadounidense y de los países desarrollados. Pero el fenómeno de la dependencia no solamente se relaciona con factores externos o ligados a un ordenamiento asimétrico del sistema capitalista a nivel planetario. También hubo propuestas que consideraron la importancia de factores internos o endógenos. Por ejemplo, a juicio del mismo Quijano (1993), si bien la situación de dependencia de los países latinoamericanos determinaba el tipo de transformaciones sociales que experimentan los espacios urbanos y rurales,

también reconocía la influencia neocolonizadora ejercida históricamente por las élites política nacionales.

De esta manera, paulatinamente fueron incorporándose estudios que comenzaron a discutir respecto de la necesidad de considerar con mayor detención la importancia de los factores internos, especialmente aquellos ligados con el desempeño de la elite política, los procesos de integración económica nacional y subnacional y la orientación de las políticas públicas de desarrollo regional. Este interés intelectual por ampliar el debate enfatizó las contradicciones de los procesos los procesos de modernización, especialmente el manifiesto éxodo rural, la macrocefalia metropolitana, el colonialismo interno y la concentración demográfica, industrial y productiva en unas pocas urbes (Boisier 1971 y 1972; Coraggio 1972 y 1973; Galeano 1971; Friedmann y Necochea, 1970; González Casanova, 2006). Pese al predominio de la teoría de la dependencia, hubo intelectuales que alimentaron el debate arguyendo razones diferentes.

En parte, De Castro y Milton Santos contribuyeron tempranamente a ampliar el debate sobre desarrollo territorial a partir de las aportaciones teóricas circunscritas en el campo de la geografía humana, el urbanismo y el desarrollo de América Latina que aún son revaloradas (Olivera, 2005; Chávez, González y Ventura, 2009; Bertrand, Lindón e Hiernaux, 2006; Robert, 2015). Sin lograr prescindir del influjo dependentista, Santos logró poner en el tapete de la discusión la necesidad de renovar el arsenal teórico de la geografía clásica combinando visiones y conocimientos que trasuntaron en las concepciones de pobreza urbana y economía espacial, sin perder de vista las relaciones de poder existentes en múltiples escalas de análisis. En ese sentido, la organización del espacio, para Santos, era inherente a las ideas de “decisión” y “dominación”, así como de la “bifurcación entre diferentes espacios” (económico, geográfico, sociocultural) que interactuaban e incidían en la gestación del crecimiento económico y el desarrollo social (Santos, 1973; Schteingart, 1973).¹ En ese orden de ideas, el “desarrollo desigual” aparecía asociado a la condición periférica que ocupaban las sociedades dentro de un sistema capitalista dominado por un selecto grupo de países que, en ese momento, consolidaban su poderío de la mano del explosivo crecimiento económico en la época de los “treinta gloriosos” (Amín, 1976).

Desde los modelos conceptuales de corte desarrollista, el Estado era concebido como el principal promotor de la reactivación económica y la

¹ Santos fue uno de los intelectuales que destacó en el análisis de la categoría de espacio y la revisión de la teoría ‘perrouxiana’ de los polos de desarrollo.

reducción de las disparidades socioterritoriales. Para ello debía intervenir directamente sobre las imperfecciones del mercado y fomentar la producción industrial con el propósito de desarrollar una base económica no-dependiente. La planificación centralizada se levantó como una dimensión estratégica orientada a redirigir y controlar la economía, así como propiciar el diseño de políticas públicas y estrategias de desarrollo desde los niveles nacionales hacia los subnacionales. A partir de allí, gran parte de los estudios que intentaban analizar las asimetrías socioterritoriales en América Latina se enfocaron en el fenómeno de la “macrocefalia metropolitana” y los riesgos de explosión de conflictos sociales que podrían desatarse dentro de las complejas aglomeraciones urbanas (Geisse y Coraggio, 1970; Gakenheimer, 1970; Rofman, 1972; Cornelius y Dietz, 1976). Asimismo, la desterritorialización y la desarticulación de los espacios rurales y campesinos se reconocieron como fenómenos que contribuían al reforzamiento de las asimetrías entre regiones centrales y regiones periféricas, así como entre espacios urbanos y rurales.

En principio, la planificación centralizada actuó como un modelo de regulación de los desequilibrios económicos, sociales y territoriales. En este último sentido, la planificación centralizada permitiría no sólo fortalecer el papel del Estado en la manejo de la economía territorial sino que, además, mejorar la redistribución de los recursos desde el centro hacia las regiones. Sin embargo, la planificación centralizada contribuyó a reforzar el diseño homogéneo de políticas públicas e, inevitablemente, a plasmar una visión centralista del desarrollo.

A comienzos de los años setenta, el fenómeno de la metropolización en América Latina se analizaba como patrón de subdesarrollo, atraso y dependencia histórica. El exorbitante crecimiento de Buenos Aires, São Paulo, Lima, Santiago de Chile, Ciudad de México contrastaba con el deterioro social y éxodo que exhibían los asentamientos humanos especialmente de poblados rurales y zonas periféricas. A través de distintas disciplinas, los análisis relativos a los impactos sociales de las reformas agrarias, la formación de mega ciudades, la nueva pobreza en zonas urbanas, el éxodo y rezago de zonas rurales, además de los ya conocidos problemas de anacronismo e inestabilidad política, pusieron rápidamente en cuestión el modelo desarrollista (Acevedo, 1976; Morandé, 1984; Franko, 2007; Medina y Garay, 2008). En la medida que el Estado desarrollista entró en decadencia y los diagnósticos acerca de la intromisión de los populismos y la excesiva injerencia del Estado en los asuntos públicos demostraban una debilitación del modelo, se introdujo paulatinamente una concepción descentralizadora en la planificación y el dirigismo político, desmitificando el centralismo como esquema de

organización eficiente de la economía, el sistema político y la sociedad (Gonzales, 2007).

Una de las principales contribuciones del estructuralismo latinoamericano fue la consolidación de un enfoque sistémico, dinámico y multidimensional que se erigió a partir del cuestionamiento de los modelos económicos neoclásicos pero también de un especial sentido de aplicabilidad y preocupación por las contradicciones inherentes a los procesos y estilos de desarrollo. Pese a las críticas formuladas a esta corriente de pensamiento, tuvo una poderosa influencia en el pensamiento de la época, pese a la heterogeneidad interna que lo caracterizó. El estructuralismo latinoamericano, en ese sentido, se convirtió en una heterogénea tradición intelectual que, en parte, continúa seduciendo como modelo explicativo para entender los problemas del desarrollo socioterritorial y el rol del Estado y las políticas públicas en la reducción de las indelebles desigualdades que amenazan la estabilidad económica, política y social en América Latina.

1.1.2 Neoliberalismo y desigualdades socioterritoriales en el concierto latinoamericano

Asimilada a la idea kuhniana de un choque de paradigmas, la decadencia del estructuralismo y el desarrollismo en América Latina estuvo acompañada de la asunción de la doctrina neoliberal. Esta situación respondió a distintos factores y trajo consigo impredecibles consecuencias en el desenvolvimiento de las sociedades latinoamericanas. El ambiente de posguerra y las tensiones entre países capitalistas y países comunistas/socialistas, se propagaron rápidamente a América Latina y El Caribe. Esto último fue particularmente evidente a fines de los años cincuenta cuando, luego de la revolución cubana, se encadenaron una seguidilla de golpes militares que, con el influjo internacional, cambiaron el panorama económico, político y social de América Latina.

En algunos casos como, por ejemplo, sucedió en Chile y Argentina, los regímenes militares implantaron nuevas ideologías pro-mercado que se cristalizaron bajo la forma de verdaderos experimentos sociales durante su primera fase. En el caso de Brasil, el golpe militar vino acompañado, más bien, de un régimen corporativista propio de la tradición estatista de los militares (Dagnino, Olivera y Panfichi, 2006).² De forma distinta en Chile, por ejemplo, la

² En el caso de Brasil, las políticas liberales impulsadas por el régimen militar de Humberto de Alencar Castelo Branco y Artur da Costa e Silva dieron forma a un esquema de apertura internacional con resguardo de sectores estratégicos de la industria nacional, lo que fue definido como “la triple alianza” entre el Estado, las multinacionales y el capital local

introducción de medidas neoliberales bajo el régimen militar de Pinochet rompió abruptamente con la matriz sociopolítica desarrollista, así como con todo indicio de ideas que estuvieran descifradas en códigos marxistas o socialistas. No obstante estos matices político-institucionales, las políticas neoliberales introducidas en América Latina cambiaron las concepciones de desarrollo económico y social, al interferir directamente sobre los perfiles “empresarial” y “de compromiso” de los Estados construidos bajo el periodo desarrollista.

El énfasis puesto por los neoliberales en los equilibrios monetarios y macroeconómicos dejó entrever tempranamente que esta versión remozada del capitalismo se basaba en dinámicas especulativas extraterritoriales que favorecerían la transnacionalización de la economía y los flujos internacionales del capital. Desde el neoliberalismo ortodoxo, la intervención del Estado en la economía y el desarrollo de los territorios menos aventajados suponían la alteración del libre equilibrio de los factores sociales. Desde ese punto de vista, la intervención fiscal sobre los problemas de pobreza y desigualdad socioterritorial resultarían, más bien, riesgosas e, inclusive, perjudiciales para las expectativas de generación de estabilidad, orden y ampliación de los mercados nacionales. Por lo tanto, el propio mercado sería el encargado de corregir las anomalías del modelo desarrollista, generar riqueza y reducir las disparidades socioterritoriales. Sin embargo, el valor mínimamente interventor del Estado atribuido por los neoliberales como principio general de eficiencia no se correspondió, en la práctica, con el rol que asumieron los autoritarismos burocráticos en América Latina (O'Donnell, 1982; Huntington, 1994).

Los principales exponentes de las ideas neoliberales intentaron demostrar que la igualdad en términos absolutos era un valor irrealizable y utópico. Además, sostenían que el enfrentamiento de las desigualdades sociales desde las políticas públicas y la planificación centralizada ya no se adecuaba con el contexto de libre competencia, libertad de elección, racionalidad del mérito y justicia social (Friedman, 1962; Rawls, 1971). Así entendido, la economía política de las desigualdades sociales y su expresión territorial presuponía, bajo el lente neoliberal, que la acción espontánea y menos regulada del mercado era, por definición, más eficiente que la labor del Estado en la administración, redistribución y localización de los recursos económicos y sociales. La libertad económica fue entendida como un principio irrenunciable en la construcción de sociedades democráticas, justas y desarrolladas. Por lo tanto, desde la

(Evans, 1979). Este esquema contrastó con el radicalismo de reformas neoliberales aplicadas posteriormente en países como Chile o Argentina.

economía política neoliberal, la privatización y la eliminación de todo vestigio de intervención estatal conducirían a equilibrios y convergencias económicas, sociales y territoriales a través de mercados flexibles, dinámicos e integrados (Foxley, 1988; Restrepo, 2003; Zárata y Artesi, 2007; Hayek, 2007). En ese sentido, los simpatizantes de las ideas neoliberales creían que la “convergencia” en el crecimiento económico reduciría la pobreza y los desequilibrios socioterritoriales existentes. En un lenguaje irónico, la “política del chorreo” contribuiría a generar los ansiados equilibrios socioeconómicos y territoriales (Fazio, 1996; Calcagno y Calcagno, 2015). En consecuencia, se presuponía que la “competitividad”, aunque fuese entre “desiguales”, conduciría un mayor grado de bienestar para la población en su conjunto. En el fondo, los neoliberales conjeturaban que los procesos de ajuste estructural y reformas macroeconómicas funcionarían como “estabilizadores”, es decir, rápidamente estos ajustes lograrían restablecer los equilibrios económicos, sociales y territoriales. Sin embargo, la crisis económica de comienzos de los años ochenta y la imparable deuda externa dejó a los países latinoamericanos sumidos en una verdadera debacle, estimulando las críticas hacia los presupuestos y proposiciones de la ortodoxia neoliberal (CEPAL, 1984).

Desde un comienzo las políticas neoliberales aplicadas al desarrollo territorial (urbano y rural) se plantearon como una reacción anti planificación (Daher, 1991). El resguardo a la propiedad privada y el carácter desregulatorio del Estado profundizó las tendencias hacia la fragmentación del territorio, el desplazamiento de campamentos, la formación de asentamientos humanos precarios y la “periferización” de la pobreza. Además, la descentralización se convirtió en una poderosa estrategia de desestatización y, por lo tanto, fue concebida como uno de los símbolos de la modernización del aparato público. Pero mientras el sistema neoliberal tendió a descentralizar el Estado se producía, como bien anotaba Salazar (2009), una recentralización del Mercado Internacional. Los neoliberales creían que la descentralización político-administrativa era un vehículo al servicio del crecimiento económico y favorecería un uso más eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, desdeñaban, por lo general, el diseño de políticas territoriales compensatorias como fórmulas tendientes a nivelar las brechas en el desarrollo nacional y subnacional. Entre otras justificaciones, se argüía que estos mecanismos resultaban ser desfavorables para las expectativas de diversificación, fortalecimiento y crecimiento de la economía.

Bajo este enfoque, el territorio fue delimitándose conceptualmente como bien de mercado, objeto de consumo y fuente natural de provisión de recursos. La apertura económica internacional y los procesos de desindustrialización condujeron a un retorno de la economía primaria extractiva basada en la

comercialización y exportación de commodities. Dentro de este reordenamiento, las regiones eran vistas como proveedoras de recursos naturales para el nivel nacional y los mercados internacionales. Como señalaba Carrizosa, “aunque se reconocían las asimetrías en su ocupación, el territorio transcendía principalmente como proveedor de recursos naturales para los mercados mundiales” (Carrizosa, 2006: 56). En ese sentido, el territorio fue concebido como espacio económico destinado a la explotación de recursos naturales y, en ese sentido, como fuente de ampliación del sistema capitalista.

Tras la crisis económica internacional de 1982, las medidas de ajuste estructural estuvieron signadas por la influencia del “reaganismo” y el “thatcherismo” sobre las orientaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organismos que tendieron a condicionar los empréstitos de rescate económico a la aplicación de políticas neoliberales de apertura a las exportaciones y alejamiento del patrón de industrialización sustitutiva (Bobbio y Blackburn, 1994; Chomsky, 1998; Berenzon, 2004). En este contexto, la radicalización de la doctrina neoliberal expresada en la polarización de la confrontación Estado versus mercado fue acompañada, en gran parte de los países de la región, de estrategias de contracción del gasto público social, reducción del tamaño del Estado, apertura a la inversión extranjera directa y privatización de servicios sociales básicos (Bel, 2004). Los procesos de municipalización de políticas sociales en países como Perú, Chile, México y Nicaragua, por ejemplo, fueron acompañados de la apertura económica de los territorios como fórmula para acabar con la pobreza y minimizar la profundización de las brechas económicas y socioterritoriales (León, 2008).

Lo anterior no significa que el desarrollismo o la corriente neoliberal hayan sido los “culpables” de un desarrollo socioterritorial altamente desigual y asimétrico en América Latina (Di Filippo, 1981). Menos aún representan la panacea. Aunque resulte una odisea, es preciso distinguir la carga ideológica de las fuentes de información, especialmente en terrenos como éste donde confluyen distintas doctrinas y corrientes de pensamiento económico y social. Como señalaban Gootenberg y Reygadas (2010), mientras la izquierda generalmente tiende a culpar al mercado y al neoliberalismo respecto de la generación de pobreza y desigualdad, “la derecha culpa al Estado, al populismo y a los propios pobres de su situación de desigualdad” (Gootenberg y Reygadas, 2010: 25). Este es un punto importante de considerar ya que los debates donde se han desenvuelto las distintas ramas del pensamiento crítico latinoamericano han estado directamente influido por los contextos políticos. Como señalaba Sotelo, estos cambios socioinstitucionales también se impulsaron desde “la acción corrosiva del neoliberalismo en centros culturales e intelectuales

latinoamericanos: universidades, centros e institutos de difusión e investigación de ciencias sociales y humanidades" (Sotelo, 2005: 111).

Después del desenlace de los últimos regímenes militares en Chile (1989) y Paraguay (1989), se inició un complejo periodo de transición democrática y reformas estructurales en América Latina. Las recomendaciones del Consenso de Washington estimularon una serie de medidas de ajuste estructural basadas en la desregulación de los precios, la profundización de las privatizaciones y una intervención focalizada del Estado (Williamson, 1999). Fue un segundo impulso de medidas neoliberales en la región. Estas orientaciones derivaron en que el territorio fuese entendido como núcleo de expansión económica bajo una lógica policéntrica y funcional a los intereses de apertura e integración económica regional. En este sentido, las políticas neoliberales se orientaron, primordialmente, a la inserción económica de los territorios dentro de los exigentes escenarios de competitividad internacional.

Complementariamente, el discurso sobre la descentralización estuvo lejos de mencionar la reducción del aparato estatal como medida de modernización y optimización de la gestión pública. Como señalaba Restrepo, "el acceso a la justicia y la equidad en el desarrollo económico entre los territorios y poblaciones fue considerado como una cuestión de tiempo, más que de opciones de intervención pública" (Restrepo, 2004: 47). No obstante, hay un amplio consenso en afirmar que si bien el neoliberalismo no puede ser 'acusado' de ser el forjador de inequidades socioterritoriales, se encargó de profundizar las brechas que venían perfilándose antes de su aparición (Boron, Gambina y Minsburg, 1999; Canclini, 2000). Sin embargo, en el caso de las políticas neoliberales surgidas al alero del Consenso de Washington los ataques han sido directos contra la falta de regulación y medidas que efectivamente hayan logrado consolidar modelos de sociedad basados en la equidad. Salvo casos excepcionales como Uruguay y Costa Rica, las inequidades sociales y territoriales continuaron profundizándose. Las críticas a las políticas neoliberales, no obstante, no se dejaron esperar, especialmente luego de la crisis mexicana (1994) y asiática (1998), las cuales tuvieron repercusiones desastrosas en algunos países de la región. Lo anterior, aunado a la corrupción, la inestabilidad política y el desencanto ciudadano configuraron un oscuro panorama económico-social en países como Argentina y Perú. Si bien en otros países como Chile, por ejemplo, el descalabro económico no fue mayor, significó un replanteamiento de las prioridades de la agenda pública en un escenario de transición democrática complejo.

Así, sin desconocer los matices analíticos e ideológicos, ha habido cierto consenso en afirmar que las medidas neoliberales de ajuste estructural tendieron a reforzar las inequidades socioterritoriales. Un aspecto gravitante en

ello tuvieron las reformas agrarias de corte neoiberal en la reestructuración de la propiedad de la tierra. En México, El Salvador, Chile y varios países de la región esta situación tensionó las relaciones entre gobiernos y grupos, cooperativas y comunidades agrarias (Morett, 2003; Roth, 2004).³ En algunos casos, esta situación determinó la sepultación de grupos latifundistas e, inclusive, de comunidades indígenas. Estas reformas terminaron por acelerar los procesos migratorios y el éxodo campo-ciudad que, en algunos países de la región, se venían dando con antelación.

La mercantilización del uso del suelo y las debilidades en la planeación territorial también incidieron en las transformaciones y re-composición de espacios asimétricos. Lo que hoy se conoce de manera común como “ciudades poco amigables” puede ser un claro ejemplo de lo anterior. En un ámbito socioterritorial más amplio, las brechas y fragmentación entre los distintos espacios, regiones y pisos ecológicos también tendieron a agudizarse durante este periodo. En Brasil, por ejemplo, las desigualdades territoriales entre una zona norte empobrecida y una zona sur rica en recursos, actividades económicas y nivel de producción se agudizaron, pese a la gestión corporativista impulsada por el Estado. Algo similar ha sucedido en Bolivia entre La Paz y Santa Cruz; en Perú entre Lima, Moquegua y Tacna; en Chile entre Santiago y las regiones de Tarapacá, Magallanes y Aysén e, inclusive, en aquellos países que por largo tiempo habían intentado generar ciertas armonías territoriales a partir de la conformación de varios centros urbanos, como sucedió en Colombia con Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín. Esta situación estimuló la emergencia de una serie de análisis críticos acerca de la efectividad de las medidas de ajuste estructural y su real contribución al proceso de transición democrática y desarrollo territorial de los países latinoamericanos (Higley y Gunther, 1992; Martínez, 2004; Pressaco, 2000; Restrepo, 2006; Estupiñán y Gaitán, 2010).

En este contexto, el debate sobre las maneras de superar el carácter indeleble y persistente de las inequidades territoriales dio paso a distintas posiciones y proposiciones. Así, al momento que la corriente del desarrollo económico local aparecía como una propuesta funcional a las tendencias de libre mercado, los enfoques que relevaban los principios de equidad y sustentabilidad se posicionaron con un discurso crítico que aludía a los perjuicios de un modelo económico basado en la industria extractiva de recursos naturales, al carácter subsidiario del Estado y la disociación entre

³ Para el caso chileno véase, por ejemplo: Silva, P. (1987). *Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile. 1973-1981*. Amsterdam: CEDLA.

políticas económicas y políticas sociales. Sin embargo, son relativamente escasos los estudios que se sumergieron, durante estos años, en la dimensión territorial con el fin de analizar los impactos de las políticas neoliberales en América Latina. En general, los estudios apuntaron a develar la situación de pobreza y las ingentes brechas en la redistribución del ingreso y la riqueza. Cómo apuntaba Gordín, “el grueso de la investigación empírica de políticas neoliberales está centrado en su impacto en la distribución del ingreso o de la pobreza, a nivel agregado, omitiendo el efecto regional de dichas políticas” (Gordín, 2002: 27).

Con estos antecedentes, el proceso de descentralización política tendió a ser considerado por los críticos como uno de los “eslabones perdidos” tanto de las reformas neoliberales como de la incorporación, dentro de las políticas públicas, de las demandas ciudadanas que clamaban por mayores niveles de participación y decisión en los asuntos del desarrollo local y regional (Gordín, 2002; De Mattos, 1989; Morris y Lowder, 1992; Oporto-Castro, 1990). En consecuencia, en la mayor parte de los países latinoamericanos, el neoliberalismo fue incapaz de articular eficientemente lo económico y lo social, quedando la dimensión territorial reducida a un subproducto transable en el mercado. La descentralización político-administrativa fue coherente con los procesos de privatización y se adecuó a las orientaciones de la economía política neoliberal. Sin embargo, en muchos casos, la tibieza de los cambios institucionales fue incapaz de modificar las estructuras del poder económico y político, las cuales poseían un evidente correlato territorial.

1.1.3 Neoestructuralismo, equidad territorial y el debate contemporáneo

De forma paralela a las recomendaciones del Consenso de Washington, emergieron una serie de propuestas y publicaciones que pusieron el acento en la necesidad de generar crecimiento económico con equidad social en América Latina.

En un escenario de transición democrática y reformas estructurales, la búsqueda de una vía alternativa al neoliberalismo fue dando forma a múltiples críticas y propuestas, entre las cuales emergió la corriente neoestructuralista. Impregnada de principios integradores, el enfoque neoestructuralista se relacionó con la búsqueda de una vía integrativa de crecimiento económico y desarrollo social, revelándose contra aquellas visiones unidimensionales y deterministas. La equidad social se integró como un componente ineludible de la ecuación sobre el desarrollo latinoamericano, ocupando un lugar importante

en el discurso cepalino y en el debate académico en general (CEPAL, 1996; Fazio, 2001; Mora, Pérez y Cortés, 2005; Moreno y Pineda, 2000).

Especialmente durante el nuevo milenio, los neoestructuralistas reconocieron que el neoliberalismo había sido incapaz de congeniar los equilibrios macroeconómicos con los equilibrios macrosociales, profundizando las desigualdades sociales y territoriales (Ffrench-Davis, 2004; Delamaza, 2004). Sin embargo, detrás del aparente discurso que lo caracterizaría como “vía alternativa” subsisten varias representaciones. La corriente neoestructuralista se ha mostrado como un “planteamiento renovado” que habría contribuido a refrescar el debate contemporáneo. Sin embargo, para autores como Guillén (2007), por ejemplo, el Neoestructuralismo se asemejaría más a un arquetipo difuso y contradictorio vinculado a “otra forma de colonialismo mental”. Mientras tanto, Leiva (2008), ha definido al Neoestructuralismo como una corriente teórica que promovería una nueva fase capitalista “post-neoliberal” que buscaría reemplazar, a través de su narrativa, el fundamentalismo del mercado. Este último aspecto ha abierto un manto de controversias y dudas acerca de la validez del enfoque neoestructuralista para plantarse como un enfoque alternativo al neoliberalismo y no simplemente como una versión mejorada de éste último.

En esos términos, el debate académico en América Latina ha estado centrado en el dilema entre neoliberalismo y desarrollo con equidad, constatándose la necesidad de trascender las visiones compartimentadas y fragmentarias respecto a los objetivos dirigidos a superar los problemas económicos, sociales, territoriales y ambientales prioritarios. A partir de ahí, este enfoque presupone que debe establecerse una estrecha vinculación entre políticas económicas y políticas sociales, dado que América Latina requeriría de mercados vigorosos y dinámicos, sociedades civiles empoderadas, al mismo tiempo que Estados fuertes, reguladores y promotores del desarrollo y la democracia (CEPAL, 2010b). Durante los primeros años, los estudios tendieron a prestar atención al fenómeno de la pobreza y las inequidades en la distribución del ingreso per cápita. La educación saltaba como una de las dimensiones claves a las que había que apuntar si se trataba de aspirar a generar un nuevo salto en el desarrollo económico y social de los países.

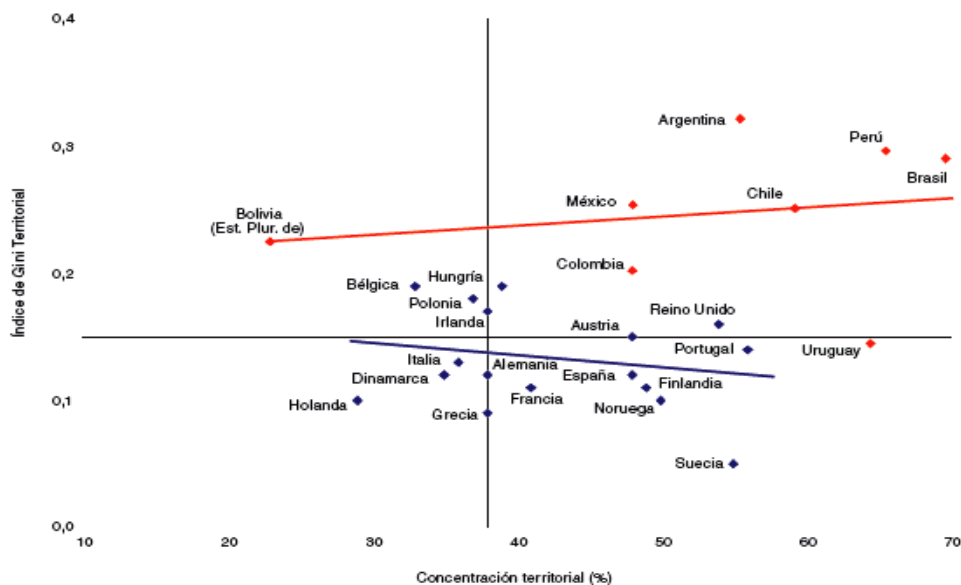
Especialmente desde el nuevo milenio, la equidad social se fue posicionando en el centro del agenda de desarrollo social en América Latina, al punto que la propia CEPAL lo ha definido como su “objetivo prioritario”. Después de una década de cambios y ajustes estructurales, se observa una proliferación de estudios que fueron destacando la persistencia de los problemas de inequidad social en América Latina. Sin embargo, en los últimos años el debate ha ido integrando dimensiones relegadas o que, como la dimensión territorial, se

encontraban situadas en determinados campos de especialización. Los enfoques integradores, en ese sentido, han ayudado a considerar la dimensión territorial como una variable transversal. En esa línea destaca, por ejemplo, la publicación de la CEPAL (2010c) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, donde se dedica por primera vez un capítulo completo al análisis de la dimensión territorial de las desigualdades sociales. A la afirmación “en América Latina no da lo mismo dónde se nace” se suma la idea de que “el lugar sí importa” al momento de analizar los problemas del desarrollo económico y social latinoamericano. La premisa principal asevera que la dimensión territorial es transversal al fenómeno de la inequidad social, atravesando distintos temas como la concentración de la riqueza, las brechas de productividad comercial y laboral, las brechas de género en cuanto a la participación en el mercado o los espacios de poder político, las disparidades en el campo educacional y la salud pública, entre otras. Así, las distintas manifestaciones de la desigualdad social, sin excepción, “tienen sus mapas, es decir, se plasman en la segmentación territorial y, a la vez, se nutre de ella” (CEPAL, 2010: 131).

El centralismo, la metropolización, concentración territorial de actividades económicas y productivas, las brechas entre zonas indígenas/campesinas y zonas urbanas son aspectos que se vinculan a un modelo de sociedad estructuralmente heterogéneo y asimétrico. En ese sentido, los neoestructuralistas asienten, en general, en que la heterogeneidad estructural tiene distintas manifestaciones. Desde el punto de vista económico, las tendencias generales indican que una de las singularidades relativamente imperecederas que se manifiestan en los países latinoamericanos (a excepción de Uruguay) se relacionaría con que “la concentración territorial del PIB se acompaña de inequidad”, es decir, “a medida que sube la concentración, también se incrementa el índice de Gini” (CEPAL, 2010: 134).⁴ El siguiente gráfico se basa en un ejercicio de posicionamiento de países a partir de las coordenadas de medición vinculadas al Gini Territorial y la Concentración Territorial de la economía. Permite comparar ocho países latinoamericanos con respecto a diecisiete países pertenecientes a la OCDE y confirma, con mediciones obtenidas a mediados de la década de 2000, las presunciones respecto a las tendencias que hablan de la persistencia de fuertes desigualdades socioterritoriales en América Latina y El Caribe.

⁴ Desde el punto de vista de la sociedad de la información, la construcción de los “mapas de privaciones” y las “estadísticas georreferenciadas” se han transformado en sofisticadas herramientas que han contribuido a precisar la información existente.

ILUSTRACION 1 AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DE LA OCDE: CONCENTRACIÓN Y DISPARIDADES TERRITORIALES



Fuente: CEPAL, 2010c: 134.

Aquí es posible apreciar que las disparidades socioterritoriales poseen un comportamiento lineal entre los países latinoamericanos y que se puede asimilar a un patrón estructural distintivo. Como concluía Riffo, “no obstante los importantes avances logrados en décadas recientes, siguen manifestándose fuertes disparidades entre territorios avanzados y rezagados, lo que puede indicar que existen fenómenos de carácter más estructural que estarían incidiendo en la mantención de dichas brechas” (Riffo, 2011: 5).

Distinguiendo entre espacios rurales y urbanos, el RIMISP ha aportado conocimiento relevante en cuanto al tipo y dinámicas de configuración de inequidades en dichos espacios. En ese sentido, el RIMISP (2012) ha concluido que en los espacios urbanos las inequidades en América Latina se vinculan particularmente con el acceso a la educación (en términos de cobertura y calidad) y los elevados índices de victimización e inseguridad. Por su parte, en zonas rurales tiende a predominar el rezago económico, la migración, el despoblamiento y la falta de oportunidades laborales y de movilidad social. Lo interesante de todo esto es que dentro de las desigualdades socioterritoriales enunciadas se esconden políticas públicas sectoriales “espacialmente ciegas”

que no logran “acompañar” a las políticas territoriales. Esta ceguera se vincularía con una orientación estandarizada de estas políticas donde predominaría una visión del desarrollo nacional por sobre las particularidades de cada territorio.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, los neoestructuralistas tienden a explorar permanentemente la necesidad de que el Estado asuma un papel más activo en la definición y promoción del desarrollo territorial, con políticas públicas que permitan acercar el Estado a la ciudadanía, estimular los procesos de participación y decisión, y mejorar la calidad de la democracia a nivel nacional y subnacional (Bobbio, 2007).

El carácter persistente e indeleble de las inequidades socioterritoriales en América Latina no debe conducirnos hacia una naturalización del fenómeno ni menos hacia una concepción de inmutabilidad que inhiba todo intento de cambio al caer en un pesimismo inmovilizador. Los debates y agendas públicas de los países latinoamericanos, en menor o mayor medida, han tratado de romper con las cadenas del centralismo y avanzar hacia la construcción de Estados que sean capaces de responder a las múltiples demandas territoriales, decidir en conformidad con la “voluntad del pueblo” y estimular la participación como herramienta para que los ciudadanos sean capaces de construir su propio desarrollo.

El Neoestructuralismo, en tanto corriente de pensamiento y propuesta integradora, se ha basado en una revisión del estructuralismo clásico donde ha recogido elementos de esta tradición (visión sistémica y sentido de aplicabilidad de las herramientas teórico-metodológicas de comprensión de la “realidad”). Sin embargo, el Neoestructuralismo se distingue por su intento de alejamiento de los determinismos económicos y del pensamiento dual, abriéndose a una perspectiva multidimensional y el análisis de los determinantes estructurales que inciden en la reproducción de las brechas socioterritoriales.

Desde la corriente neoestructuralista y los enfoques del cambio institucional se ha venido advirtiendo que en América Latina el crecimiento económico no ha logrado armonizarse con el desarrollo social. Esta situación se ha reflejado en la disyunción entre políticas económicas y políticas sociales, situación que ha sido identificada por distintos autores como un asunto estratégico que requiere una profunda revisión. Esto supone, entre otras cosas, incluir la dimensión territorial en los análisis para comprender la transformación no solamente de las estructuras que sustentan los procesos de descentralización y desarrollo regional-local sino que, especialmente, para entender cómo se han puesto en funcionamiento estas estructuras y cómo han impactado en los territorios. Las instituciones y estructuras sociales se encuentran constituidas por personas,

quienes ponen en movimiento las normas, esquemas de funcionamiento (protocolos, agendas programáticas) y modelos de gestión en su relación con otros niveles y agentes del desarrollo. Pero también hay normas no escritas, vale decir, símbolos, signos, significados y arreglos intersubjetivos que son decisivos a la hora de cristalizar estas políticas.

Como fue señalado anteriormente, la perspectiva integradora y, a su vez, crítica del Neoestructuralismo coteja el peso específico de cada actor e intenta alejarse del fundamentalismo estatista. En general, debe lidiar con la generación de apuestas totales y conceptos que se transforman en “top trending”. En ese sentido, los neoestructuralistas sostienen que así como América Latina requiere de una transformación productiva que vigorice la economía de los distintos países, también requiere fortalecer las capacidades de gestión y decisión de los Estados y las sociedades civiles.

Los estudios y publicaciones que dialogan con el enfoque neoestructuralista han estimulado la formulación de políticas integradoras. Las “políticas de segunda generación” –como se ha llamado a las políticas que surgen para contrarrestar los efectos indeseados de las políticas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington– han buscado corregir las deficiencias del modelo económico, buscando los equilibrios y convergencias socioterritoriales. Sin embargo, la efectividad territorial de estas políticas ha quedado condicionada a los vaivenes de la economía internacional y al buen desempeño macroeconómico de cada país.

Como fue anteriormente señalado, el enfoque neoestructuralista surgió como una propuesta alternativa al neoliberalismo que se distinguió por introducir las nociones de equidad, sustentabilidad e integralidad al momento de repensar el rol del Estado en el crecimiento económico y el desarrollo social. Es lo que el Neoestructuralismo cepalino ha denominado “la trilogía de la igualdad” (CEPAL, 2014). Esta propuesta reconoce que durante las últimas décadas se ha configurado un patrón de concentración (de la riqueza, de la población, del poder, etc.) que invita a revisar las medidas de cambio estructural y proponer nuevas alternativas. Entre otros elementos, busca potenciar el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil, así como las relaciones entre estos agentes distribuidos en el territorio.⁵ Además, releva el papel de los Estados como garantes de derechos sociales en un escenario marcado por las necesidades de modernizar la estructura productiva, generar empleos y propender hacia cambios que tengan como horizonte la equidad social de las

⁵ Una de las consignas que interpreta la propuesta neoestructuralista de la CEPAL se sintetiza en “Crecer para igualar e igualar para crecer”. En CEPAL, Trilogía de la Igualdad, Apuntes para Academia Diplomática Andrés Bello, Santiago, 22 de agosto de 2014.

sociedades latinoamericanas. En ese sentido, la política se expresa como instrumento para estimular la convergencia productiva y territorial, garantizar derechos (accesos y oportunidades en educación, salud, empleo y seguridad social) y generar pactos que robustezcan la democracia y definan participativamente los caminos hacia el desarrollo de los países y los territorios.

De lo anterior se desprende que la dimensión territorial de las desigualdades sociales forma parte de un problema estructural que no sólo atañe al sistema económico o las políticas de descentralización y desarrollo regional, aunque ciertamente ambas son trascendentales. En las siguientes secciones retomaré algunos de los conceptos y debates expuestos, ahondando en cómo a partir de la problemática de las inequidades socioterritoriales se extienden los argumentos que definen la democracia, las políticas públicas (sectoriales y territoriales), los procesos de descentralización y la gobernanza del desarrollo regional y local.

1.2 Estado, políticas públicas y desequilibrios territoriales en América Latina

Este apartado apunta a resituar conceptualmente el debate sobre la transformación del Estado y las orientaciones que han adoptado las políticas públicas en relación con el enfrentamiento de los fuertes desequilibrios socioterritoriales presentes en América Latina. Combina el análisis de elementos históricos con enfoques y modelos conceptuales. Asimismo, esta sección permite contextualizar el debate público y académico que gira en torno a la persistencia de las desigualdades socioterritoriales en América Latina y entender cómo los cambios socioinstitucionales acaecidos las últimas décadas han generado un nuevo escenario para las relaciones Estado, sociedad y territorio.

1.2.1 Restauración democrática, déficit social y democracia territorial

El fin de los gobiernos militares y los procesos de transición democrática iniciados a mediados de los años ochenta en América Latina marcaron el inicio de una nueva etapa en la historia política, económica y social de la región (Touraine, 1989). En principio, el derrocamiento de los regímenes militares, la comentada crisis del Estado y la supuesta falta de sintonía de éste con los cambios y necesidades sociales del momento gatillaron la proliferación de una vasta cantidad de estudios y teorizaciones sobre el futuro de la democracia en la región. A comienzos de los años noventa, el sombrío panorama económico y el fuerte déficit social que se traspasó como una pesada mochila hacia los

nuevos gobiernos civiles mantuvieron en una situación de permanente incertidumbre y fragilidad la gobernabilidad democrática de la región.⁶

Las políticas de ajuste estructural promovidas desde Washington y el énfasis en la equidad social proveniente desde la CEPAL coincidieron en que el cuidado de la democracia era un pilar fundamental para las expectativas de crecimiento económico y desarrollo social. Aspirar a la construcción de sociedades más equilibradas en términos socioterritoriales dependió, entre otros factores, de los primeros pasos que dieron los procesos de transición democrática en cada país, la orientación de las reformas institucionales y el aprendizaje cívico de la ciudadanía. Durante los primeros años de transición democrática, los gobiernos latinoamericanos intentaron instalar un discurso conciliador tendiente a suavizar las asperezas cívico-militares. Se puso en relieve en algunos países la lógica de la negociación, generalmente reconocida en las teorías neo-institucionales como un mecanismo para alcanzar pactos o acuerdos sociales. Esto dio origen a lo que se conoció como la “política de consensos” que fue parte importante del discurso en países como, por ejemplo, Chile (Ominami, 2009; Arrau y Avendaño, 2003; Fazio, 2003). Este elemento fue de vital importancia en distintos países de la región para avanzar en las reformas institucionales y los complejos procesos de transición democrática.

No es novedad señalar que cuando se reflexiona sobre los problemas del desarrollo económico-social latinoamericano (en este caso sobre el carácter persistente e indeleble de las inequidades socioterritoriales y el rol de las políticas públicas) resulta imposible soslayar la democracia como principio, concepto y esquema político referencial. El problema surge cuando nos aproximamos al concepto de democracia de una manera deductiva y nos topamos con distintas definiciones y formas de concebirla. Desde ese punto de vista, la ambigüedad y polisemia en la definición del concepto de democracia puede tender hacia la confusión si no se toman en cuenta los aspectos ideológicos y sociológicos que están detrás de este concepto. Por ejemplo, la visión sobre democracia que maneja la élite política y económica puede distanciarse en muchos sentidos de la fragmentaria visión de los ciudadanos o la sociedad civil. Las visiones e ideologías de la izquierda y la derecha latinoamericana también se distinguen en este ámbito, donde unos buscan concebir la democracia ya sea como predominio de las libertades económicas o como un objetivo medular de los Estados para su consolidación. Dentro de un mar de definiciones, algunos valoran el mantenimiento y consolidación de

⁶ Este déficit social estaba expresado en elevados índices de pobreza en la región (48 por ciento el año 1990, según estimaciones de la CEPAL), estancamiento económico y una creciente deuda externa.

mínimos estándares de calidad democrática en la región, mientras otros observan la democracia con cierto recelo e incertidumbre, ya sea por la heterogeneidad y diferencias de los sistemas políticos entre países o por la persistencia de factores desestabilizadores como, por ejemplo, se representa en los problemas de desigualdad social.

Especialmente dentro de la última década se ha venido debatiendo sobre los aspectos de gobernabilidad democrática y legitimidad política como aspectos significativos a la hora de analizar las características y dificultades en la estabilidad de los sistemas democráticos latinoamericanos. En ese sentido, la literatura ha tendido a reconocer distintos desarrollos y calidades de los sistemas democráticos impulsados en la región. Alcántara (2008), al respecto, reconoce distintos regímenes y “calidades” de democracia en la región, distinguiendo los países que presentan tendencias al autoritarismo (como, por ejemplo, Cuba o Venezuela), democracias “devaluativas” o “incompletas” (como se reconoce en los casos de Chile, Argentina, Bolivia o Colombia) y democracias plenas (como se caracteriza, principalmente, a Uruguay y Costa Rica). Lo anterior a partir de mediciones estandarizadas sobre democracia como son los instrumentos *Freedom House*, el *Índice de Desarrollo Democrático* (de la Fundación Konrad Adenauer) y *The Economist Intelligence Unit* (EIU) los cuales, a partir de un análisis comparativo y multidimensional, han buscado determinar los diferentes niveles de calidad democrática en la región.

Por otro lado, instrumentos como el Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) dejan entrever los cambios de opinión pública respecto de las dinámicas de democratización y legitimación/deslegitimación de los sistemas democráticos, incluyendo la valoración de las instituciones públicas nacionales y subnacionales.⁷ En esa dirección, los aportes de Booth y Seligson (2009) y las últimas mediciones exhibidas en el International Workshop “Legitimacy Under Attack: Coping with challenges to state sovereignty and institutional governance in Latin America and the Caribbean”,⁸ se infieren sendas paradojas como la alta valoración pública que en América Latina aún mantienen las fuerzas armadas y la escasa confianza hacia instituciones como los partidos políticos que son, evidentemente, una de las plataformas principales de los sistemas

⁷ Allí es posible observar variaciones notorias en la percepción y cultura cívica de los latinoamericanos, donde se comprueba la relativa estabilidad de los regímenes de Costa Rica y Uruguay nuevamente, y se reconocen serios problemas que ponen en riesgo la estabilidad democrática en países como Honduras o Haití.

⁸ Evento organizado por la Universidad de Leiden-Países Bajos, entre los días 25 y 26 de octubre de 2012.

democráticos. Desde el punto de vista territorial, lo que se observa en los estudios del LAPOP dirigidos por Seligson es que la valoración pública hacia instituciones de carácter local es notoriamente mayor en aquellos países federales como Argentina o Brasil que en países de Estados unitarios como Chile, Perú o Bolivia.

Evidentemente la democracia es más que un modelo electoral y, en tanto expresión de relaciones de poder, tiene un influjo directo en el desarrollo económico y socioterritorial. De ahí que el debate de los últimos años no pueda prescindir de entender la democracia, los procesos de desarrollo y la equidad social como un todo. Aunque el concepto de democracia parezca conducir a un debate infructífero (dada su ambigüedad semántica), no es posible prescindir del debate de fondo que se vincula, en este caso, con el impacto que ejercen los problemas de desigualdad social sobre la estabilidad de los sistemas democráticos. Entonces, cuáles son las razones que explican un realineamiento del debate sobre las fuentes de inestabilidad democrática en la región y sus consecuencias sobre la construcción de desarrollo territorial más equilibrado.

Una prolija revisión bibliográfica da cuenta que, a partir de la fragilidad de los sistemas democráticos en América Latina, se han incorporado adjetivos como la de “democracia limitada”, “democracia inconclusa” y “democracia protegida”. Este último fue un concepto comúnmente utilizado durante los regímenes militares, como parte de una estrategia discursiva tendiente a ‘blanquear’ su innegable perfil autoritario (Laclau y Lechner, 1981; Buchanan, 1982; Vergara, 2007).⁹ También han surgido nociones como “democracia desigual” (Roitman, 2001; Stiglitz, 2012; Schneider, 2005) y “democracia inequitativa” (Carrillo, 2005) como una manera de destacar la importancia del fenómeno de la desigualdad social sobre el devenir de los sistemas democráticos, así como las nociones de “democracia limitada” (Falaha-Lumi, 1992; Vellinga, 1993) “democracia imperfecta” (Garretón, 2004; Sánchez-Cuenca, 2010), y, “democracia inconclusa” (Rosanvallon, 2006; Basabe-Serrano, Pachano y Acosta, 2010) que recurren a una caracterización de las debilidades intrínsecas de los procesos de democratización en la región.¹⁰

Recientemente, la CEPAL ha señalado que la democracia en América Latina se puede concebir como un “sistema en construcción” donde imperiosamente se requeriría situar “el valor de la igualdad en el corazón de la democracia”

⁹ La noción de “democracia limitada” también ha sido utilizada en el contexto de transición de los distintos países latinoamericanos y las dificultades que se desprenden de una profunda insatisfacción ciudadana (Huntington, 1986; Moulian, 1995; Zelman, 1995).

¹⁰ Bajo la perspectiva territorial, la noción de *democracia desigual* a que el avance de la democracia en la región ha ocurrido de forma diferenciada y diferenciadora.

(2010c: 13). Desde esta perspectiva, democracia, desarrollo y equidad son parte de una compleja ecuación que en América Latina se muestra especialmente problemática, a pesar de los avances institucionales y sociales reflejados en indicadores globales de pobreza y crecimiento económico. Como señalara Francisco Rojas en una de sus últimas intervenciones como Secretario General de la FLACSO (sede Costa Rica), el debate sobre los problemas de consolidación y calidad de las democracias en América Latina estaría cruzado por elevados niveles de desigualdad que, objetivamente, podrían generar una fuerte presión sobre la legitimidad y sustentación de los sistemas democráticos.¹¹ Desde esa perspectiva, lo que estaría en juego, según Rojas, es hasta qué punto las democracias latinoamericanas están dispuestas a seguir tolerando exaltados niveles de desigualdad económica, social y territorial, contrarrestando las presiones ciudadanas que comprometan la estabilidad política, económica y social de los países de la región.

La construcción democrática en América Latina es todavía un proceso inacabado y, además, amenazado permanentemente por la insatisfacción y el desencanto ciudadano. En este proceso se reconocen diferentes etapas, las cuales han estado determinadas, entre otros factores, por las necesidades de integración económica internacional, el tipo de cambios institucionales impulsados, las tendencias ideológicas de los grupos gobernantes y el modelo económico-social escogido por cada país.

En la literatura relativa al análisis de la democracia en América Latina se puede apreciar que la participación social ha sido una de las principales piedras de tope principales. Desde los enfoques culturalistas que apelan a la construcción de visiones comunes y valores compartidos, la participación social se tiende a definir, por un lado, como modelo de relaciones formales/informales entre Estado, sociedad civil y ciudadanía y, por otro, como un nuevo aprendizaje y construcción de visiones comunes que se despliega a partir del proceso de reconstitución de actores sociopolíticos y del nuevo “rayado de cancha” para las relaciones entre los agentes públicos, privados y sociales que inciden en el desarrollo territorial. En materia de descentralización ha sucedido algo similar, es decir, ha predominado un discurso que ha tendido a enaltecer la descentralización y sus beneficios para la democracia. Sin embargo, en la práctica, aquellas iniciativas que suponen más transferencia de poder hacia los territorios han sido, por lo general, vapuleadas por los grupos de

¹¹ Reflexiones surgidas dentro de seminario “Gobernabilidad en América Latina”, realizado en la Universidad de Leiden el 23 de abril de 2012.

interés que observan estas medidas, desde los centros políticos, como una amenaza.

Tratando de mantener distancia de aquellos metarelatos que entienden la democracia como tipo ideal o auguran el “fin de la democracia” en el contexto de una supuesta crisis política en la región, algunos autores han recurrido a la noción de democracia territorial. Si bien la noción de democracia territorial emergió tempranamente en los debates político-legislativos de algunos países europeos y en Estados Unidos, durante los últimos años ha sido utilizada en los análisis de la situación sociopolítica en América Latina, especialmente la relación entre lo que ha sido denominado como las tres “D” virtuosas: Democracia, descentralización y desarrollo.

En este escenario, la democracia territorial ha sido definida como “una nueva relación de lo global con lo local, sustentada en liberar las potencialidades de los territorios, en refundar el Estado sobre nuevas bases de relación del poder con la sociedad y en nuevas reglas en la organización de la representación” (Dammert, 2001: 09). Esta “refundación”, a juicio de Dammert, debería sustentarse en la descentralización efectiva del poder, con empoderamiento de la sociedad civil y la ciudadanía en un proceso de construcción dialéctica de ciudadanía y Estado tendiente a fortalecer la autonomía de los procesos de desarrollo socioterritorial.

Como señalaba hace un tiempo atrás Salazar (2005), no hay que olvidar que la democracia territorial lleva implícita el código de la soberanía popular y geopolítica. En ocasiones, como veremos más adelante, la noción de soberanía tiende a confundírsela con la de autonomía. En un sentido secesionista, la acepción de democracia territorial se convierte en un estado utópico y difícilmente practicable.

Donde la noción de democracia territorial ha aparecido expuesta con mayor profundidad ha sido en aquellos estudios que se han propuesto analizar los procesos de descentralización, modernización del Estado y conformación/ fortalecimiento de los gobiernos locales (Assies, 2003). Baste por el momento señalar que la acepción de democracia territorial se encuentra restringida por sistemas, estructuras, y marcos político-normativos que operan como condicionantes generales, pero también por formas de organización, aspectos culturales y contextos geosociales e históricos específicos. No obstante, es posible observar algunos elementos comunes de los sistemas político-institucionales en América Latina que han tendido a incidir y condicionar directamente el ejercicio de la democracia territorial.

Ciertamente, el ejercicio de la democracia territorial depende de múltiples factores como, por ejemplo, de las características del sistema político-institucional de cada país; del papel que han jugado los partidos políticos

dominantes; del carácter, composición y densidad de las relaciones Estado-sociedad civil en los territorios y, en general, de la funcionalidad estructural del sistema político a nivel nacional y subnacional. Pero también esta noción no puede desprenderse de los conflictos y movimientos sociales que poseen una expresión territorial y claman por mayores niveles de participación, inclusión e integración social como ha sido el caso, por ejemplo, del movimiento zapatista en México o el movimiento anti-privatización del agua en Cochabamba-Bolivia surgido el año 2000. Además, tratándose de zonas o regiones de carácter fronterizo, la democracia territorial tiende a verse fuertemente influida por las relaciones internacionales y flujos transfronterizos de personas, bienes y patrones culturales, factores que están recién considerándose en estudios de políticas públicas.

Un elemento que es importante enfatizar respecto del concepto de democracia territorial se vincula con los aspectos político-institucionales, especialmente con los regímenes presidencialistas, el centralismo estatista y el rol de los partidos políticos. En general, se tiende a observar el presidencialismo como un régimen que tiende a la personalización del sistema político, la concentración de las decisiones de mayor impacto público y la falta de representación. En esos términos, existe cierto consenso en evaluar el presidencialismo como un sistema vertical y autoritario que contribuye a la reproducción de las inequidades económicas, sociales y territoriales, propiciando un déficit democrático o detrimento de la calidad de las democracias en la región. Lo anterior es un aspecto relevante en la medida que el presidencialismo, como fue señalado, se encuentra proclive a la concentración centralizada de las decisiones de mayor impacto público lo que, sin duda, repercute directamente sobre el ejercicio y legitimación de la democracia territorial.¹²

El trabajo de Linz y Valenzuela (1997), por ejemplo, aborda el presidencialismo como un freno a la democracia y el desarrollo, explicando su emergencia no a partir de la crisis del parlamentarismo sino, más bien, a partir de los pactos que la elites políticas dejan de suscribir con el fin de mantenerse en el poder. Desde un enfoque crítico, Nohlen (1999) plantea que el presidencialismo en América Latina ha sido “responsable del desplome de las democracias (época preautoritaria), hace difícil la redemocratización (época autoritaria), no puede consolidar las nuevas democracias (época pos autoritaria)” (Nohlen, 1999: 37).

¹² El presidencialismo afectaría la democracia territorial especialmente cuando la elección de autoridades subnacionales depende única y exclusivamente del Presidente de la República.

Otro aspecto significativo que han abordado distintos estudios dice relación con los sistemas político-partidistas, las convergencias/divergencias de las ideologías sociopolíticas predominantes y la competencia electoralista como un factor incidente en las decisiones políticas. En países federales y unitarios, el sistema de partidos políticos de asiento nacional ha penetrado los diferentes niveles territoriales de la organización del Estado. El carácter centralizado de los partidos políticos ha jugado, muchas veces, en contra de los principios de soberanía y representación territorial, lo que ha tendido a reafirmar la preponderancia del poder del ejecutivo y las entidades políticas nacionales.

En otras ocasiones, como apuntaban Alcántara y Freidenberg (2001) para el caso ecuatoriano, la extrema fragmentación y dispersión de los partidos políticos, sumado a la dispersión territorial de los habitantes ha dificultado la construcción de un proyecto unitario y socioterritorialmente cohesionado. Asimismo, aquellos sistemas binominales dominados por dos grandes conglomerados políticos son visualizados como un freno para la democracia territorial. En este contexto, la representación de partidos políticos regionales o locales tiende a ser exigua. Lo anterior ha dado origen a la emergencia de caudillismos y caciquismos locales que, por lo general, han sido fustigadores de la cautela con que se han impulsado los cambios descentralizadores, especialmente en la esfera política. No obstante, como ha sido documentado por Silva y Cleuren (2009), es posible encontrar experiencias exitosas que apuntan al fortalecimiento de la democracia territorial por medio de la participación social. Este ha sido el caso de las experiencias de presupuestos participativos impulsados, entre otros, por el municipio de Porto Alegre en Brasil y los municipios de Rosario (2002), San Fernando y Morón en Argentina. De allí se desprende que la democracia territorial no sólo depende de la conformación de un sistema de partidos políticos y su influjo en la redistribución territorial del poder y la toma de decisiones. También obedece al empoderamiento y participación de la ciudadanía en los espacios de deliberación de los asuntos territoriales, así como de la capacidad de pensar, planificar y formular, 'pactadamente', una agenda pública representativa de los intereses del territorio.

Un último aspecto que es importante no dejar de mencionar, el cual ha sido abordado generalmente por los estudios neo-institucionales de corte jurídico-normativo y los enfoques constitucionalistas, dice relación con los marcos jurídicos y los cambios político-institucionales impulsados tras el término de los regímenes militares. La instalación del discurso de modernización del Estado, desde donde se elucubraban las políticas de descentralización político-administrativa, se utilizó comúnmente como una estrategia tecnocrática que permitía justificar la necesidad de cambiar las estructuras y relaciones de poder,

así como reformar las bases institucionales para impulsar un desarrollo territorial más equitativo y equilibrado.

El principio de heterogeneidad político-institucional y los diferentes tipos de democracias que se observan en América Latina también tienen un correlato al interior de cada país. La heterogeneidad institucional al momento de comparar, por ejemplo, las estructuras municipales, da cuenta de una situación que, siendo mencionada en distintos estudios, suele no ser profundizada en los análisis. No obstante, teóricamente es una cuestión que, desde un punto de vista sistémico, incide sobre la reproducción o reducción de las inequidades socioterritoriales.¹³ Por lo tanto, las condiciones institucionales son un elemento básico que es preciso considerar a la hora de analizar y entender cómo los determinantes estructurales del sistema político son capaces de condicionar el ejercicio de la democracia y las políticas de desarrollo territorial.

Como es posible deducir, la heterogénea conformación y desarrollo de los sistemas democráticos en América Latina y El Caribe nos lleva a ser cautos a la hora de generalizar. No obstante aquello, dentro de la lógica de condicionantes generales que afectan la democracia territorial y que inciden directamente en la labor del Estado y las políticas públicas de desarrollo regional y local, también habría que considerar como problemáticos los endeble procesos de participación ciudadana (los cuales han debido pasar desde la informal voluntariedad a la formalización e institucionalización), los deficitarios ejercicios de accountability, los hechos de corrupción y transparencia pública, así como los problemas experimentados por los sistemas de representatividad sustentados en lógicas partidarias y sistemas electoralistas tradicionales.

Por otro lado, los estudios con foco en los movimientos sociales gremialistas y territoriales que han integrado un discurso pro-equidad en su accionar demuestran que la democracia se justiprecia en los espacios regionales y locales, especialmente en aquellos espacios donde persisten ciertos niveles de conflictividad social.¹⁴

¹³ Diferencias institucionales notorias entre municipalidades –inclusive, dentro de un mismo departamento, provincia o región– se alzan como aspectos significativos que influyen en los impactos y resultados en materia de desarrollo socioterritorial. Aspectos financieros, recursos tecnológicos, capacidades profesionales, liderazgos, estilos de gestión son comúnmente mencionados como factores que influyen en el tipo de relaciones y la variabilidad de resultados que obtienen las municipalidades en materia de desarrollo económico-social.

¹⁴ El soporte de las redes tecnológicas y comunicacionales ha facilitado la organización de los ciudadanos y la sociedad civil al optimizarse la coordinación, estructuración y tiempos de respuesta. Este nuevo escenario valora de manera distinta el sentido clásico del tiempo y

Como una manera de compensar los contrastes y desequilibrios socioterritoriales que han experimentado las sociedades latinoamericanas, algunos países han optado por incorporar estrategias de sobre-representación.¹⁵ Países como Chile, Uruguay y Argentina han optado por esta alternativa que, a juicio de algunos autores, operaría como un mecanismo destinado a compensar las disparidades existentes en una sociedad, yendo en contra del principio 'dahliano' de "una persona es igual a un voto". Al respecto, Reynoso ha señalado que

"cierto desvío del principio permite la sobrerrepresentación distrital y una ponderación de los votos en ciertos territorios, o a determinados grupos sociales, lo cual genera un efecto de compensación política a través de la representación, que funciona como contrapeso a las desigualdades regionales o sociales, que puede contribuir a mejorar el funcionamiento y la calidad del régimen democrático" (Reynoso, 2004: 57).

Sin embargo, como es posible reconocer en los casos de Chile o Perú, no siempre las estrategias de sobrerrepresentación terminan mejorando la calidad de los esquemas político-electorales y la democracia territorial. En consecuencia, los asuntos de legitimidad política, representación popular y participación social continúan actuando como cuestiones sensibles para los sistemas democráticos de la región. En esos términos, el ejercicio de la democracia territorial no se reduce simplemente a la elección directa de autoridades sino que supone entender el complejo entramado de relaciones Estado-región que condicionan los resultados de las políticas de descentralización y desarrollo regional.

1.2.2 Inequidades socioterritoriales como eje de políticas públicas

Uno de los debates que continúa candente dice relación con el papel asignado a las políticas públicas en tanto instrumentos formulados para la reducción de las brechas sociales y territoriales existentes en América Latina. En este punto, la discusión se yergue entre quienes postulan que aún en los Estados latinoamericanos predomina un manto asistencialista-clientelar que tiende a reproducir inequidad social y quienes afirman que durante los últimos años se habría superado la visión del Estado subsidiario como "ambulancia" de los

el espacio, propiciando nuevas dinámicas y presiones hacia la gobernanza y gobernabilidad política.

¹⁵ Los problemas de representación continúan siendo sensibles y de alta significación para la democracia en general y la democracia territorial en particular.

desposeídos y que se estaría diluyendo la odiosa dicotomía entre política económica y política social (Grynspan, 2011: 52).¹⁶ En dichos términos, las políticas públicas tienden a concebirse ya sea como instrumentos que contribuyen a la reducción las inequidades socioterritoriales o, por el contrario, como factores que tienden a su reproducción y (re)generación. En este último sentido, si bien las políticas públicas pueden orientarse hacia ciertos objetivos sociales y territoriales del desarrollo, en ocasiones, pueden generar efectos variables e, inclusive, contradictorios y alejados de los objetivos planteados inicialmente (Bueno y Ramos, 1983; Ewig, 2010).

Los últimos años se ha observado cierto consenso académico en reafirmar la necesidad de incorporar visiones holísticas, interdisciplinarias y multidimensionales como una estrategia esencial para responder a la complejidad de los cambios sociales, políticos y económicos que han repercutido de diferentes maneras en el ámbito del desarrollo territorial (regional y local). Así, se espera que las políticas públicas incorporen un dinamismo de carácter sistémico que permita una continua articulación y adaptación frente al entorno. Esto supone concebir al Estado ya no como un agente compensatorio y subsidiario sino, más bien, como un ente que co-participa en la gestación del desarrollo nacional y subnacional.

En parte, la experiencia de los distintos países latinoamericanos indica que las políticas públicas sectoriales han tendido a integrar tangencialmente la perspectiva territorial como eje de acción. Esta tarea ha sido encomendada principalmente a las políticas de desarrollo regional y local. Sin embargo, cada vez resulta menos discutible la necesidad de concebir la dimensión territorial como un eje transversal de políticas públicas, principalmente porque el territorio, como señalaba Manzanal, representa “el espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por la conquista de los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico” (Manzanal, 2006: 25).

Concebir las inequidades socioterritoriales como eje de políticas públicas significa trascender el análisis de las políticas de descentralización y de desarrollo regional y local. Uno de los debates que ha surgido al respecto es cómo las políticas sectoriales son capaces de transversalizar la dimensión territorial y fortalecer la articulación con las políticas territoriales. El mejoramiento del acceso, cobertura y calidad de las políticas públicas es

¹⁶ Esto significa, como lo vimos en el apartado sobre el paradigma neoestructural, que las políticas económicas y sociales precisan de articulación y coordinación estratégica permanente como un aspecto sustancial que busca a superar la visión asistencialista que reducía la política social a un subproducto de la política económica.

reconocido como un aspecto básico de garantía de equidad socioterritorial. Como señalase Hardy hace un tiempo atrás, "accesos de calidad desiguales a la salud, a la educación, al trabajo, a la justicia, a la calidad de vida en general, segregan social y territorialmente a la población" (Hardy, 1997: 8). En este contexto, se espera que las políticas públicas (sectoriales y territoriales) sean capaces de generar crecimiento económico y bienestar social, propiciando las bases institucionales necesarias y asumiendo el desafío cultural de construir ciudadanía desde los propios territorios (Manzanal, 2006; Vázquez-Barquero, 2007).

Lo anterior tiene absoluta relevancia al constatar que "las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial, pues una misma política puede contribuir al desarrollo de un territorio, no tener mucho impacto en otros y afectar negativamente a un tercero" (RIMISP, 2012: 12). En general, las políticas públicas sectoriales incorporan débilmente la dimensión territorial en sus diseños e intervenciones, atribuyéndoseles una "ceguera espacial" que ha tendido perpetuar los desequilibrios socioterritoriales.

Estudios recientes han destacado que las fuertes disparidades socioterritoriales que experimentan los distintos países latinoamericanos se encuentran vinculadas a los distintos grados de desarrollo socioinstitucional, con bajos niveles de tecnología en sectores productivos y públicos, y con distintas tradiciones empresariales (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2000; CEPAL, 2012a; RIMISP, 2012). La innovación institucional ha sido una dimensión importante en el ordenamiento territorial y el desarrollo regional y local, aunque ha concentrado escasamente la atención en los estudios e investigaciones sobre la materia. Aunque suene de Perogrullo, las capacidades socioinstitucionales cumplen un rol fundamental a la hora de intentar modificar los círculos viciosos y mantener los virtuosismos en aquellos territorios que buscan superar la situación de rezago y atraso.

Especialmente en zonas extremas, las políticas públicas formuladas como instrumentos para reducir los desequilibrios territoriales han tendido a definirse como "medidas especiales". Asimismo, estas políticas han sido concebidas como parte de la política social al sustentarse en principios éticos como los de solidaridad e integración social. Ese ha sido el espíritu, por ejemplo, del Plan Basadre en Perú (2006) que respondió al interés por sentar las bases de un desarrollo económico y social en la región fronteriza de Tacna-Moquegua, con un decidido apoyo y liderazgo del sector público.¹⁷

¹⁷ Más allá de las tradicionales medidas de exención tributaria y aduanera usualmente utilizadas para el desarrollo inducido de zonas extremas, este plan ha implicado una fuerte

En general, las políticas territoriales formuladas en los años noventa tendieron a supeditarse a los intereses macroeconómicos y los principios de estabilidad y eficiencia que han perseguido centralizadamente los gobiernos latinoamericanos. Así, resulta difícil distinguir hasta qué punto las políticas económico-sociales de carácter nacional/sectorial han incidido sobre los procesos de descentralización y desarrollo regional, vale decir, como señalaban Ramírez, Silva y Cuervo (2009), si “se trata más de políticas de crecimiento que han tenido impacto regional que de políticas de desarrollo regional con impacto en el crecimiento” (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009: 179). No obstante, desde principios del nuevo milenio es posible apreciar en el debate académico y político un interés por articular con mayor decisión las políticas económicas y sociales, concibiendo la territorialidad como una dimensión transversal que cruzaría la acción del Estado. Ensamblada con la concepción de “la nueva gestión pública”, esta lógica de la integralidad habría implicado tensionar el paradigma sectorialista que ha concebido históricamente la acción del Estado a partir de las divisiones y “nichos” de especialización. Así, la integralidad y descentralización de políticas públicas se ha inscrito como un requisito indispensable que contribuiría al fortalecimiento de las estrategias de desarrollo regional desde un punto de vista más holístico y abarcador que el simple crecimiento económico. En esos términos, las políticas públicas, especialmente las sectoriales, muchas veces quedan reducidas a simples procesos de adaptación territorial, vale decir, se formulan centralizadamente y con un perfil estandarizado que termina homogeneizando las distintas realidades regionales.

Como se mencionó someramente, uno de los principales obstáculos que han debido sortear las políticas públicas en este afán de “territorializar” sus impactos dice relación con las asimetrías en los desarrollos institucionales entre países, así como al interior de ellos. Desde el enfoque neo-institucional North (1990 y 1991), Ayala (1999), Chappell (2006), Manrique (2010) y otros, reconocen que el análisis de las políticas públicas no puede prescindir del análisis de la organización y funcionamiento del Estado, sus instituciones y cómo éstas se despliegan territorialmente. Aunque con un fuerte influjo anglosajón y criticada por su individualismo metodológico, la teoría neoinstitucional ha identificado componentes ignorados por los enfoques tradicionales como, por ejemplo, la influencia del capital social y las redes de colaboración que trascienden la esfera del aparato público.

inversión pública, dejando en una especie de enclaustramiento a la ciudad de Arica que se encuentra presionada por el desarrollo de la ciudad de Iquique hacia el sur.

Con mayor claridad se observa que durante la primera década de 2000 los gobiernos latinoamericanos comienzan a impulsar, con mayor fuerza, medidas tendientes a integrar transversalmente la dimensión territorial en el diseño y evaluación de políticas públicas. No obstante, el diseño de políticas públicas ha continuado, por lo general, reproduciendo un esquema centralista con adaptaciones forzosas y artificiosas que intentan imprimirle un sello de oportunidad y pertinencia socioterritorial a dichas políticas (Atienza y Aroca, 2012). En el marco de la creciente globalización, los Estados nacionales se han visto obligados a replantear su misión interior/exterior en un escenario de recentralización económica mundial. Por otro lado, como se ha venido insistiendo, la construcción de sociedades democráticas ha estado estrechamente vinculada con los procesos participatorios que han sido entendidos como herramientas legítimas de gestión pública o como subterfugio de los grandes poderes económicos para traspasar las funciones públicas a la ciudadanía. Como sea, la participación ha logrado posicionarse como una estrategia de involucramiento, legitimación y control de los cambios institucionales y el accionar estatal (administrativo, operacional). En una dirección concurrente, Monje señalaba,

“El pensar el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial es uno de los nuevos temas en las sociedades latinoamericanas. Los debates actuales sobre democracia y desarrollo han ido apuntando a discutir la pertinencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado. La participación ciudadana ha sido convocada como instrumento de validación de elección de autoridades nacional y subnacionales, pero también, ha sido puesta a disposición de la validación y/o refrendación de políticas públicas con vocación territorial” (Monje, 2013: 7).

El debate contemporáneo ha tendido a reconocer las debilidades de las políticas públicas en la reversión de los patrones reproductores de inequidad social, así como el fuerte influjo que generan viejas tendencias como la concentración del capital, la revitalización de la metropolización y la “recentralización” del Estado y el poder político (Daher, 1989). De ahí se explica, en parte, el interés por tratar de distinguir el papel que desempeñan las políticas públicas en la distribución territorial de la pobreza, los ingresos, los riesgos ambientales, el acceso a los bienes y servicios básicos, así como los soportes institucionales que poseen estas políticas para su implementación y despliegue. Desde ese punto de vista, uno de los puntos principales del análisis supone poner atención en las dinámicas de fragmentación institucional que han sido objeto los Estados latinoamericanos. Como señalase un reciente informe del ILPES, lo anterior se basaría en la idea de que el éxito o fracaso de las políticas públicas en el ámbito socioterritorial depende, en gran medida, de la “existencia de instituciones no conectadas entre sí y la frecuente

descoordinación vertical, de gobiernos locales con respecto a gobiernos regionales o nacionales” (ILPES, 2012: 18).¹⁸

Otros marcos conceptuales contemporáneos como, por ejemplo, la ecología política y el urbanismo sustentable han contribuido a ampliar el debate sobre desarrollo territorial introduciendo aportes de otras disciplinas como las ciencias biológicas, ecológicas y cognitivas. Asimismo, los énfasis en la reflexión sobre desarrollo territorial han ido cambiando desde enfoques causalistas a los multicausales y multidimensionales, pese a la infuencia que han ejercido corrientes clásicas como, por ejemplo, el enfoque de las cuencas hidiográficas o los enfoques endogenistas. En ese sentido, Riffo sostiene que “en el inicio del siglo XXI estaríamos en un contexto de regreso de enfoques interregionales” (Riffo, 2013: 8). No obstante, lo anterior no quiere decir que los enfoques interregionales estén reemplazando a los enfoques intrarregionales y que la idea de territorialidad o desarrollo endógeno esté llegando a su fin producto de la globalización. Más bien, en el complejo entramado de relaciones sociales que forman parte de un mundo muchas veces ininteligible resulta sensato mesurar ambos planteamientos.

Las políticas públicas tienden a concebirse como instrumentos que intentan contribuir a la formación de “entornos favorables” para el crecimiento económico y bienestar social. Para lograr aquello, se toman en cuenta factores internos y externos donde el desarrollo regional tiende a concebirse como un “complex sistémico”. En este tipo de enfoques, la participación de los actores locales y regionales en la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas se valora como un aspecto sustancial para la legitimación y sustentabilidad de dichas políticas. En parte, la idea de participación ciudadana se vincularía con la de desarrollo endógeno, siendo consonantes en el escenario de transición democrática. Sin embargo, por distintas razones, los principios del desarrollo endógeno en el concierto latinoamericano han quedado sujetos a las posibilidades de éxito macroeconómico y al predominio de una elite político-económica que conduce centralizadamente el poder.

Concebir las políticas públicas como instrumentos para reducir las inequidades socioterritoriales y promover la descentralización requiere redefinir su semántica y optimizar el ciclo de vida de principio a fin. De ahí se explica, en parte, la proliferación que ha habido de postgrados en políticas públicas en universidades e institutos latinoamericanos. En ese camino, más que instrumentos técnicos, las políticas públicas suelen ser entendidas como

¹⁸ Sin descuidar las descoordinaciones horizontales que inciden en la gestión pública y el impacto que puedan generar las políticas públicas en la articulación de los distintos eslabones que permiten su llegada final al territorio y las personas.

herramientas para la construcción de sociedades territorialmente más equitativas, cohesionadas y democráticas y como un corpus que permite sobrellevar la tarea fundamental de los gobiernos, cuál es: Gobernar. Desde ese punto de vista, aquellas políticas públicas alejadas de las visiones y objetivos estratégicos pueden convertirse en factores que terminan reforzando diferencias socioterritoriales o generando efectos indeseados a los originalmente propuestos. Así, como bien anota Aguilar (1999), la tarea de gobernar mediante políticas públicas se ha transformado en una exigencia irrenunciable para los diferentes países latinoamericanos.

En la siguiente sección se continuará profundizando en el debate sobre políticas públicas, equidad y desarrollo socioterritorial, esta vez, sumergiéndonos en el análisis de las transformaciones del Estado en el plano nacional y subnacional y el contexto de cambios socioinstitucionales. En lo inmediato, se analizan las nociones de universalismo y focalización que escasamente han sido integradas en debates de esta naturaleza. La incorporación de este debate se relaciona con la comprensión sobre la orientación de las políticas públicas y el Estado, sin desconocer las ideologías que modelan la gestión pública y gobernanza del desarrollo territorial.

1.2.3 Universalismo, focalización y la cuestión territorial

Al realizar un breve balance acerca del estado del arte del debate que se enarbola en torno a las nociones de universalismo y focalización, es posible observar que ambas categorías no están ajenas al interés por reflexionar sobre la cuestión socioterritorial en América Latina.

Los conceptos de universalismo y focalización pueden ser concebidos como criterios de selección-discriminación y orientación de políticas, planes, programas públicos, privados y/o sociales. En el ámbito de las políticas públicas, el debate sobre universalismo y focalización ha estado presente especialmente cuando se analiza la orientación de la política social asistencial. Sin embargo, ambas nociones poseen un correlato territorial que es menos evidente dentro de los debates que se yerguen en torno a la búsqueda de equidad en los procesos de descentralización y desarrollo territorial. En general, ambas nociones han convivido como extremos contrapuestos dentro de los debates. Sin embargo, durante los últimos años se han apreciado esfuerzos por superar esta dicotomía, observando las nociones universalismo y focalización como “criterios complementarios” (Adelantado y Scherer, 2008).

Como se señaló anteriormente, detrás de las nociones de universalismo y focalización se refugian orientaciones ideológicas, así como los clásicos debates sobre las relaciones Estado, mercado y sociedad civil. En el ámbito de

la ideología y la práctica neoliberal ortodoxa, por ejemplo, la estrategia de focalización adquirió sentido dentro de un contexto de naturalización de la pobreza y de entender la desigualdad social como una fase “necesaria” y “superable” en el camino hacia el desarrollo (Franco, 1995; Espina, 2007; Ponce, 2008; Ziccardi, 2008). En ese sentido, la idea de focalizar surgió como estrategia redistributiva de servicios, recursos y beneficios sociales y, a su vez, como estrategia compensatoria en términos intentar asistir y cubrir las necesidades de los estratos socioeconómicos más bajos. En otras palabras, el criterio de focalización territorial se ha vinculado con mayor vigorosidad a los programas sociales anti-pobreza, de habitabilidad, de educación y salud pública que en América Latina han sobrellevado un sello crítico (Giovanella, 2012).

Como criterio de intervención pública, la noción de focalización se asoció a dinámicas de reducción del aparato estatal, equilibrio fiscal y subsidiariedad. En ese sentido, operó como herramienta de justificación que buscó reformular la concepción universalista de las políticas públicas que caracterizaron al Estado de Compromiso hacia fines de los años sesenta (Murray, 1992; Tankana y Trivelli, 2002; Ziccardi, 2001). Así, bajo la premisa de minimización del Estado, la focalización operó como un criterio de “asistencia crítica”, es decir, como una estrategia de auxilio para los más necesitados. Desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos públicos, la focalización se intentó validar como una estrategia coherente y realista que permitiría hacer frente al contexto de escasez fiscal relativa. Pero no sólo los bienes y servicios que proporcionaba el Estado a la población solían ser escasos en correspondencia con las múltiples necesidades sociales. Bajo la economía política neoliberal, la descentralización de políticas sociales y, especialmente, los procesos de municipalización de políticas de educación y salud primaria se correspondieron con la idea de retiro programado del Estado y el campante arribo del mercado como agente de redistribución de los recursos públicos. En este contexto, las estrategias de focalización territorial se concibieron como un criterio de asignación selectiva de recursos hacia individuos y familias en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social (Hardy, 2002). Así, en los años noventa ya era posible reconocer al menos tres criterios básicos de focalización: social, territorial e institucional. A ello debe agregarse el criterio ideológico que se encontraba inmerso en forma latente en el debate sobre la pertinencia y eficiencia de las medidas de focalización y universalización de políticas de desarrollo socioterritorial.

Aunque estuvo generalmente subordinada a los programas de superación de la pobreza, el criterio de focalización territorial se concibió como una

estrategia de nivelación y compensación de los desequilibrios socioterritoriales a diferentes escalas jurisdiccionales (regional, distrital, provincial o local).¹⁹ Asimismo, este criterio ha sido aplicado en programas de viviendas, levantamiento de información socioeconómica en base al enfoque de necesidades básicas insatisfechas y fomento productivo para pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, para algunos autores el problema que se le atribuye al criterio de focalización es el escaso alcance que posee para satisfacer la alta demanda, especialmente en ámbitos como la educación y la salud pública. En ese sentido, se correlaciona el sentido de la focalización con el consecuente debilitamiento y retiro del Estado atribuido a políticas de corte neoliberal. Como señalaba Balcázar, por ejemplo, aludiendo al caso colombiano:

“el problema está en la progresiva pérdida de focalización de las acciones para subsanar las causas estructurales del problema: la marginalidad institucional y la exclusión territorial que se manifiestan en ausencia del Estado, entendida como falta de control legítimo por parte de éste, y por ende, ausencia del imperio de la ley no prestación de los bienes y servicios públicos que constituyen derechos fundamentales de los ciudadanos” (Balcázar, 2004: 266).

Como ha sido señalado, el criterio de focalización incorporado en el gasto y programas públicos regionales y locales ha estado vinculado a las políticas de combate a la pobreza, marginalidad y segregación socioterritorial. Sin embargo, algunos análisis han puesto últimamente la atención en el polo de la riqueza. La segregación territorial de la riqueza, por ejemplo, se ha convertido en una tendencia cada vez más notoria en algunos países de América Latina. La segregación de la riqueza es un problema que atañe al fenómeno de la inequidad social y que también posee una dimensión territorial. La segregación residencial y de los espacios de habitabilidad es una de las tantas manifestaciones fenoménicas. La relación entre los ingresos de los hogares y su ubicación espacial es estrecha y diferenciadora. La segregación de la riqueza en tanto “auto-apartamiento” físico se encuentra repleto de códigos culturales y sociales. Como lo demuestran los estudios de Arraigada y Rodríguez (2003), las políticas de privatización de los espacios habitables y la debilidad de los instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial han desembocado en la fragmentación de los espacios, la segregación residencial socioeconómica y la exaltación de la exclusión social.

Así, la discusión sobre qué criterios resultan más adecuados para generar impactos congruentes con la necesidad de generar un desarrollo

¹⁹ El criterio de focalización territorial, que se integró en el debate sobre la asignación del gasto público social, también ha sido comúnmente utilizado en programas especiales para zonas fronterizas y territorios azotados por desastres naturales.

socioterritorial más armónico está cruzada por varios factores. La focalización para algunos representa la estampa subsidiaria y asistencialista del Estado. En ese sentido, la focalización se pondera como criterio limitado en cuanto al compromiso por garantizar los derechos sociales “universales” o de mayor alcance. Sin embargo, entre los partidarios de la focalización es común observar discursos justificativos que tratan de argumentar sus beneficios a partir de la idea que los recursos públicos pueden dosificarse y orientarse de manera más eficiente, llegando a quienes realmente los necesitan. Para otros, no obstante, estas estrategias están sustentadas en un carácter asistencialista de “socorro subsidiario” que busca “apagar incendios” y hacer frente a las situaciones de mayor urgencia pero que, en definitiva, no logra empoderar a la ciudadanía ni los actores del desarrollo territorial como sujetos de cambio social. Este es el caso, por ejemplo, de las políticas territoriales especiales que han sido concebidas para auxiliar a zonas extremas y periféricas.

El criterio de focalización territorial no dice mucho si no se cuenta con una comunidad animada y empoderada, así como de información geo-referenciada y desagregada (Arriagada y Rodríguez, 2003). Alabada como criterio de eficiencia y eficacia, también la focalización territorial ha sido cuestionada por los alcances y formas de discriminación positiva que, en ocasiones, pueden desviarse hacia la arbitrariedad y el reforzamiento de las desigualdades socioterritoriales. Esta tendencia se acentúa cuando se vislumbra que los positivos impactos producidos por las estrategias de focalización territorial de programas e inversiones sociales no han dependido únicamente del tipo de diseño de política pública. También juega un papel importante el grado de articulación y sinergia que logren las relaciones Estado, mercado y sociedad en los territorios. De ahí que el éxito o fracaso de una estrategia de focalización territorial estribe en distintos factores y actores sociales, donde cuentan elementos tan diversos como las capacidades institucionales de cada territorio, el tipo de bien o servicio que se dirige a la población (excluyente o no excluyente), los mecanismos de contraloría y participación social, así como los impactos de los procesos reformistas de modernización del Estado (Ceja, 2009).

Analizando la experiencia chilena, Hardy (2002) reconoce que las estrategias de focalización territorial se empalmaron con las estrategias de focalización social, apareciendo la dimensión institucional como una de las principales piedras de tope en el éxito de dichas estrategias. En ese sentido, las brechas en las “capacidades” de los municipios, según Hardy, “condicionarían el desempeño de políticas públicas focalizadas territorialmente, situación que estimuló la generación de estrategias de fortalecimiento municipal” (Hardy, 2002: 345). En consecuencia, entender las políticas de desarrollo regional y local como estrategias de focalización territorial tiene una doble implicancia. O son,

por un lado, concebidas como estrategias de nivelación y compensación de desequilibrios socioterritoriales o son, por otro lado, visualizadas como estrategias forzosas que, si bien logran paliar ligeramente los desequilibrios socioterritoriales, difícilmente han logrado generar cambios sustantivos y sustentables en términos de equidad territorial.

Como se anunció al inicio de la presente sección, los enfoques y propuestas que tienden a definir las nociones de focalización y universalismo como dos extremos irreconciliables ha venido perdiendo terreno durante la última década. Desde los enfoques sistémicos e integradores, se ha venido debatiendo acerca de la posibilidad de combinar los criterios de universalismo y focalización de políticas públicas para el desarrollo social y territorial.

Especialmente a partir de la revisión de las medidas de ajuste estructural, se puede observar un giro en la visibilización y legitimidad de las estrategias de focalización territorial. Los distintos argumentos esgrimidos en contra de las políticas neoliberales, especialmente aquellos relacionados con la profundización de las desigualdades sociales y el carácter subsidiario de las políticas públicas pro-equidad, han conducido a una reconsideración del universalismo como una estrategia de intervención social. Popularizadas bajo el periodo desarrollista, las políticas universalistas se fundaron en la idea de que el Estado tiene un compromiso con los derechos sociales fundamentales de toda la población, independientemente de su locación y condición social. En esos términos, Simões define el universalismo como

“un principio que busca orientar las políticas públicas hacia la realización de derechos básicos por parte de todos los individuos de una sociedad. Implica, en consecuencia, que aquellos derechos se conviertan en beneficios reales capaces de habilitar a las personas para la plena participación en la sociedad. Implica también el compromiso de esa misma sociedad para proveer a todos sus miembros de las condiciones necesarias para disfrutar de los beneficios que les permitirán vivir en sociedad. Está, por tanto, fuertemente asociado al principio de solidaridad colectiva” (Simões, 2006: 295).

Así, el universalismo ha sido concebido como criterio de asignación de bienes y servicios públicos que se fundaría, al menos, en tres componentes cardinales como son: prestaciones esenciales, cobertura plena y estandarización de la calidad en la provisión de estas prestaciones. El universalismo representa un principio de garantía de derechos sociales y ciudadanos fundamentales para todos los habitantes de la nación y, además, representa un principio que puede hacer perder de vista las especificidades y particularidades territoriales y socioculturales. La multiculturalidad y relaciones interculturales que se despliegan en los territorios, se encuentran amenazadas por la posibilidad de invisibilización que surge del afán de estandarización y homogeneización de los

diseños de políticas públicas de orientación universalista. En este último sentido, el universalismo corre el riesgo de promover un diseño estandarizado de políticas públicas sin lograr captar las diferencias y singularidades socioterritoriales.

En consecuencia, como es posible advertir en este breve recorrido, el debate sobre universalismo y focalización tiene como marco la histórica disputa que han mantenido los enfoques que relevan el rol del Estado o el mercado como agentes principales de desarrollo. En ese sentido, se han concebido como criterios excluyentes e irreconciliables. No obstante lo anterior, es pertinente insistir en que los últimos años se han observado intentos por trascender las visiones dicotómicas, polares, sectoriales y compartimentadas en esta materia. El programa de *Garantías Explícitas en Salud* (GES) en Chile o el programa *Paraguay para Todos y Todas* son ejemplos de cómo las políticas públicas de segunda generación construidas durante la última década han apuntado hacia la conformación de políticas públicas integrativas que, partiendo de la focalización, aspiran, finalmente, a un universalismo gradual. En esa dirección, aunque suene paradójico, Ocampo (2011) ha argumentado que “la mejor focalización es una política social universal y, aún más, que la focalización debe visualizarse no como un sustituto, sino como un complemento –y, de hecho, como un instrumento- de la universalización” (Ocampo, 2011: 165). Así, como sucede países como Argentina, Uruguay y Chile, lo que se hace ver como un nuevo “universalismo estratificado” no es más que otra forma de combinar universalismo con focalización.

El comentado retorno del universalismo ha sido interpretado por las voces más críticas como un criterio “populista” que no logra responder en términos realistas a los requerimientos de desarrollo territorial. En dicho sentido, no está claro aún cómo los esquemas de políticas públicas de corte universalista logran incorporar la dimensión territorial en su diseño, implementación y evaluación, así como las singularidades socioculturales de cada territorio.

1.3 Centralismo, descentralización y gobernanza del desarrollo regional

Este apartado tiene como propósito relevar los conceptos y relaciones centralismo-descentralización y ahondar en ellos a partir de una relectura del contexto histórico y socioinstitucional. La elección del tópico de este apartado parte de la presunción de que el centralismo es un fenómeno multidimensional que se ha convertido en uno de los principales escollos para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y una de las fuentes principales en la reproducción de las inequidades socioterritoriales. De forma complementaria e indisoluble,

se entiende la noción de descentralización como un proceso en construcción que requiere una especial atención. Si bien ha habido periodos donde el paradigma descentralizador ha cobrado fuerza, esto no ha sido suficiente para contrarrestar la dinámica centralizadora del poder y la toma de decisiones. Esta situación no sólo ha afectado la calidad de los sistemas democráticos que han logrado erigirse dificultosamente en la región. También ha influido fuertemente en los asuntos de gobernabilidad y legitimidad política, situando en un manto de dudas la efectividad de las políticas de descentralización y desarrollo regional y local para reducir las persistentes disparidades socioterritoriales.

1.3.1 Las relaciones Estado, sociedad y territorio en América Latina

En general, suele asociarse la indeleble cultura centralista presente en Estados unitarios y federales de América Latina a la influencia ejercida por el colonialismo español (Stein y Stein, 1982). Sin embargo, resultaría improcedente concebir las inequidades socioterritoriales y el exacerbamiento del centralismo a partir, simplemente, de las herencias coloniales. Una aseveración como la anteriormente enunciada se basaría en el presupuesto que las sociedades latinoamericanas no habrían tenido ningún tipo de aprendizaje y sólo se habrían limitado a reproducir modelos foráneos. Pero, por otro lado, no hay que desconocer la influencia de los paradigmas del desarrollo económico y social sobre el carácter centralista del Estado y los patrones de concentración que distinguen la atrofiada metropolización de las sociedades latinoamericanas, así como las persistentes brechas socioterritoriales en distintos ámbitos y escalas.

En las últimas décadas, el debate sobre las relaciones Estado, sociedad y territorio ha estado fuertemente influenciado por las reflexiones alusivas a los impactos producidos por la globalización, la revolución científico-tecnológica y la internacionalización económica sobre los espacios nacionales y subnacionales (Boisier, 1998b). El influjo de estos grandes procesos ha desembocado en una revaloración del nivel micro, las identidades locales y aquellos elementos sociales que distinguen la escena territorial a pequeña escala.

En el concierto latinoamericano, la reconfiguración de las relaciones Estado, sociedad y territorio presenta algunos elementos comunes. Las experiencias de restauración democrática, el impulso de medidas de ajuste estructural y el contexto de cambio institucional fueron elementos ampliamente compartidos. El fin de los regímenes militares marcó una nueva etapa para el establecimiento de pactos territoriales que, en general, apuntaban a la profundización de la descentralización político-administrativa y la generación de equidad socio-

territorial. Sin embargo, con el pasar de los años, se ha venido constatando que el centralismo y las tendencias a la re-metropolización y re-centralización política, económica y demográfica continúan amenazando con profundizar, en mayor o menor medida, las desigualdades socioterritoriales en América Latina (Moncayo, 2002; Urenda, 1999). Lo anterior no pretende operar como un factor causal explicativo único sino, sencillamente, incluirlo como uno de los tópicos centrales del debate teórico que hemos venido reconstruyendo a la luz de los intereses principales del estudio.

Entendido como un fenómeno no sólo político sino también económico, social y cultural, el centralismo se ha ido perpetuando a pesar de los procesos de modernización y descentralización del Estado. Es posible observar un amplio consenso en la literatura y opinión pública respecto de la obsolescencia del centralismo y la necesidad de transparentar un debate donde toca directamente el tema del poder (Slater, 1989).

Como ideología de organización política, económica y social, el centralismo ha tenido distintas connotaciones y valoraciones a lo largo de la historia republicana de los países de la región. En el periodo de construcción del Estado en América Latina, lo territorial fue parte de un intenso debate público que en países como Argentina llegó a desencadenar conflictos y guerras internas. Las tensiones entre unitaristas y federalistas estuvieron presentes desde los inicios de la formación de los Estados latinoamericanos, los cuales miraban como referentes a Estados Unidos y los países europeos. Estas corrientes también engarzaron con los grupos y corrientes ideológicas hegemónicas de la época, en especial, el liberalismo y el conservadurismo. Ya en el primer cuarto del siglo XX, las experiencias en materia de ordenamiento territorial del Estado habían permitido definir cierta continuidad de los modelos institucionales unitaristas y federales. Así, la dialéctica centralismo-descentralización se ha expresado, desde la conformación de los Estados, como una compleja ecuación que se ha sustentado en la confrontación entre distintas posturas ideológicas. Sin embargo, especialmente en países unitarios, el centralismo también fue valorado como un esquema de organización sociopolítico relativamente eficiente, aunque no unánimemente compartido por los distintos actores territoriales y expertos en la materia.

Durante el periodo estructuralista comprendido desde los años treinta al sesenta, el centralismo y la planificación centralizada eran sinónimos de control eficiente de los recursos materiales y simbólicos, así como de la redistribución de dichos recursos a la población. Sin embargo, a fines de los años sesenta el impulso de la planificación regional se constituyó en una tendencia en aumento

(Hojman, 1974).²⁰ No obstante, como postulaba Boisier (2004), el centralismo ha sido un fenómeno “dependiente de la trayectoria” y muy ligado a la dimensión cultural, que en algunos países operó por largo tiempo –y en algunos sentidos sigue haciéndolo– como un eficiente esquema de organización política, económica y social. Sin embargo, las últimas décadas y de la mano con los cambios sociales a nivel planetario, el centralismo político aparece como un esquema obsoleto y descontextualizado, a pesar de la aparente eficiencia con que ha operado en países como, por ejemplo, Chile. Esta situación ha llevado, muchas veces, a descomprimir o aletargar los conflictos regionalistas surgentes.

Posteriormente, entre las décadas setenta y ochenta, el centralismo se reificó detrás de los esquemas autoritarios y la organización de nuevas matrices sociopolíticas. Bajo los regímenes militares, la descentralización fue cotejada como una estrategia de reforzamiento del control de la sociedad a través de la ocupación de los espacios de poder. Más tarde, con la restauración de la democracia en la región, se ha establecido cierto consenso en caracterizar el centralismo como un esquema organizativo disonante respecto de los cambios y requerimientos de inserción económica e integración social que experimentan las sociedades latinoamericanas y sus territorios.

Especialmente en el transcurso de las últimas dos décadas, el centralismo ha sido duramente criticado como un esquema inequitativo, concentrador, poco representativo e, inclusive, antidemocrático y autoritario. Por ejemplo, analizando el caso ecuatoriano, Carrión definía la centralización como un modelo extemporáneo al indicar que:

“en algunos momentos de la historia ecuatoriana la centralización fue necesaria y progresista, hoy no lo es. En la actualidad es económicamente ineficiente, políticamente poco representativa, distante y autoritaria, socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente homogeneizadora justo en momento en que las diferencias se expresan creativamente, territorialmente porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales, y, ambientalmente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sostenibilidad” (Carrión, 2003: 441-442).

²⁰ En varios países latinoamericanos como Colombia, Perú y Brasil, por ejemplo, los cambios institucionales que se realizaron en transición democrática implicaron la formulación de nuevas constituciones, donde se sustentaron distintas estrategias para hacer frente al carácter fuertemente centralizado y autoritario de los ordenamientos jurídico-políticos de aquellos países. Sin embargo, estas transformaciones no han sido garantía para la reducción de las disparidades socioterritoriales y el hipertrofiado crecimiento de las zonas metropolitanas.

Así, como ha sido extensamente documentado, el centralismo ha operado como una potente tradición cultural en la historia política, económica y social de América Latina (Véliz, 1984). A consecuencia de ello, el centralismo se ha mostrado relativamente resistente e inmune frente a los cambios y fuerzas que han intentado ejercer contrapeso. El esquema presidencialista ha sido uno de los principales aliados del centralismo, el cual ha dependido también de cómo se organizan y distribuyen los partidos políticos las disputadas cuotas de poder en los territorios. En algunos casos como en Chile, por ejemplo, el presidencialismo ha tendido a reforzar determinados rasgos de autoritarismo y centralización, mientras que en otros, como en Brasil, un sistema de partidos políticos menos centralizado ha permitido contrarrestar la fuerza del presidencialismo y el centralismo político-decisional, aunque con el riesgo de emergencia de caudillismos y sistemas de clivajes políticos fundados en redes clientelares. En uno u otro caso, el centralismo no sólo se ha coludido con el reforzamiento de la hiperconcentración económica y demográfica en las capitales, sino que también con los riesgos y costos de oportunidad que afectan la disponibilidad y distribución equitativa de recursos fiscales hacia los territorios.

Existe una vasta cantidad de estudios que se han dedicado a analizar las relaciones entre centralismo y los desequilibrios socioterritoriales, especialmente entre espacios centrales y espacios periféricos o, como se denomina contemporáneamente, entre regiones aventajadas y regiones rezagadas. Indudablemente, no hay una relación unicausal. También están presente otros procesos y condiciones como, por ejemplo, la debilidad de las estructuras institucionales y de los procesos de participación ciudadana en los territorios (Restrepo, 2004; Becerra y Pino, 2005; Mellado, 2001). No obstante, es cada vez más usual encontrarse con proposiciones que atribuyen una responsabilidad directa del centralismo en la reproducción y persistencia de inequidades socioterritoriales. Galilea, por ejemplo, luego de realizar un estudio comparativo de nueve países (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay, Cuba, Portugal y Chile), concluía que:

“estos desequilibrios generan tensiones y desajustes sociales, una creciente inestabilidad política e institucional y una disminución de las expectativas de la población por la confianza, el progreso y el desarrollo. Décadas de políticas y programas insuficientes han aumentado la desconfianza sociopolítica en los diferentes territorios y áreas urbanas “perdedoras”. En la mayoría de las experiencias, se han superpuesto institucionalidades públicas especiales (corporaciones o gobiernos regionales y locales), habitualmente desprovistos de la suficiente capacidad política, profesional y técnica, para “negociar” eficazmente con autoridades nacionales. En otras ocasiones, se han reproducido en el nivel regional o local, las institucionalidades centrales, ampliando la burocracia y

generando muchas más expectativas que realidades de desarrollo. La desconfianza gubernamental “central” respecto de las entidades regionales y locales, se suele imponer tanto en los Estados federales como en los centralizados” (Galilea, 2008: 1-2).

Hay otro conjunto de estudios que se ha centrado en un enfoque económico apuntando al análisis de la convergencia económica de los territorios, la competitividad, el desarrollo económico local, la estructura y orientación del gasto público territorializado y los problemas de recaudación y financiamiento municipal (Silva, 2003; Finot, 2001; Lora, 2007). Para los fines de este estudio, destacan aquellas publicaciones que relacionan las estructuras y dinámicas centralistas con la orientación e impacto de las políticas públicas y sociales, donde persisten serias falencias, carencias y debilidades.²¹ El centralismo de las instituciones gubernamentales –presente en la cultura organizacional, la práctica política subyacente y el diseño de políticas públicas– no aparece en un estado puro. Lo mismo vale para los procesos de descentralización. Centralismo y descentralización, como señalaba Boisier (1983), forman parte de un difícil equilibrio donde, históricamente, las sociedades latinoamericanas se han inclinado por el primero de ellos, vale decir, por el centralismo.

La noción de descentralización se distingue del concepto de desconcentración, delegación y devolución, especialmente, por la toma de decisiones. Bajo la noción de desconcentración, se entiende el traspaso de facultades administrativas pero no decisionales, cuestión que se encuentra inmersa dentro del concepto de descentralización. Ha sido precisamente la dimensión político-decisional la que ha evidenciado mayores resistencias, especialmente por el significado que tiene en la cesión de poder o en la capacidad de compartir territorialmente el poder.

Pese a las reformas impulsadas por los distintos países latinoamericanos en materia de descentralización, aún persisten enclaves, prácticas y espacios de reproducción del centralismo. Existe un consenso relativo en que el centralismo se ha convertido en un esquema que asfixia o ahoga las posibilidades de desarrollo socioterritorial y, en consecuencia, las propuestas de desarrollo endógeno (Vásquez-Barquero, 2007). Esto ha sido especialmente evidente en el mundo rural (Pérez, 2004; Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla, 2003). Otros autores como Carrizo (2007), por ejemplo, han analizado el rezago de territorios rurales caracterizados por un alta concentración de población indígena y campesinos, sosteniendo que “el fuerte centralismo ha impedido que los gobiernos locales aporten orientaciones propias y, más aún, proyectos

²¹ Estos estudios tienden a interpretar el centralismo como un férreo obstáculo al desarrollo de los territorios y como fuente potencial de ingobernabilidad.

autónomos de política social, lo cual repercute en la exclusión de los grupos indios" (Carrizo, 2007: 34).²² Desde ese punto de vista y recurriendo al análisis del caso chileno, Carrizo reforzaría los argumentos sobre el influjo del centralismo político señalando que "también conspira contra la innovación social, pues los gobiernos locales no tienen las atribuciones necesarias para adecuar las políticas y programas públicos nacionales" (*Ibíd.*: 38).²³

Como es posible advertir de la práctica política de los Estados latinoamericanos, el centralismo no es un fenómeno que experimente una degradación lineal y progresiva. Las dinámicas de re-centralización que se han observado en algunos países durante los últimos años demuestran su capacidad regenerativa, particularmente luego de las crisis económicas que han afectado, en mayor o menor medida, a los distintos países de la región. Así, el centralismo representa actualmente uno de los principales flancos de ataque cuando se trata, especialmente, de develar las razones y causas en la reproducción de las fuertes desigualdades socioterritoriales que afectan la calidad de vida de una parte importante de la población latinoamericana.

Recurriendo a una visión sistémica y luego de un análisis selectivo de la literatura, es posible observar que, en el contexto latinoamericano de las últimas décadas, el centralismo ha sido profusamente cuestionado por su carácter rígido, concentrador e injusto. Este sello operaría como un factor inhibidor del desarrollo regional y de las capacidades de la sociedad civil para autogestionar sus proyectos y participar en la resolución de sus problemas más apremiantes. Sobre todo en regiones fronterizas y periféricas, las relaciones que han establecido los Estados unitarios de América Latina se han caracterizado por ser fuertemente compensatorias y paternalistas, lo que para los ideólogos neoliberales representa una aberración que puede conducir a generar nuevas inequidades socioterritoriales. La resonancia de los movimientos regionalistas que perciben al Estado central como un ente abstracto, lejano, apartado y no comprometido con los problemas que surgen en pequeñas y retiradas localidades ha llevado a que rebrote el conflicto

²² Como ha sido ya mencionado, desde el punto de vista de las desigualdades socioterritoriales, las zonas rurales concentran generalmente los peores indicadores de calidad de vida, acceso a servicios básicos y oportunidades, lo que no debe reducirse a un simple proceso de "ruralización" de la pobreza y la exclusión social. También en estos espacios aparece la cuestión étnica y el nuevo trato que establecen Estado y comunidades indígenas en el contexto de cambio socio-institucional (Cordera y Tello, 1984; Pérez, 2004).

²³ Algunos autores como Prats (2009), por ejemplo, han sido enfáticos en señalar que "la institucionalidad que anuda todas las desigualdades bloqueadoras del desarrollo en la actual etapa de la historia chilena se llama centralización" (Prats, 2009:11).

territorial, reposicionando el desarrollo regional como un asunto significativo del desarrollo nacional (Balán, 1978; De Mattos, 1990; Enríquez, 2002). Como señala De Mattos (1990), el centralismo y

“el desigual desarrollo existente entre las diversas partes de un territorio nacional, ha constituido y constituye la principal preocupación de quienes desarrollan actividades en el plano de la acción social territorial. Este problema, que se sitúa como uno de los rasgos característicos de los procesos de crecimiento capitalista en países de la periferia, ha originado persistentes esfuerzos orientados a tratar de promover tanto interpretaciones y explicaciones sobre su origen, como fundamentos teóricos para el diseño de estrategias y políticas” (De Mattos, 1990: 49).

No hay que olvidar que las políticas públicas comparten esta dualidad entre centralismo-descentralización, particularmente cuando se distinguen las políticas sectorialistas con las políticas de desarrollo regional. El carácter universalista de ciertas políticas públicas también es un elemento que supone un riesgo de centralización en cuanto a los diseños de intervención y decisiones políticas se refiere. Así, el debate académico persigue entender los procesos de descentralización a la par del centralismo y en tanto correlación de fuerzas en permanente tensión.

Especialmente para el caso de los países unitarios de América Latina, una de las cuestiones substanciales del debate se resume en cómo comprender y no confundir, precisamente, el esquema unitario del Estado con el fenómeno del centralismo. En otras palabras, cómo la diversidad socioterritorial y cultural ha sido integrada en la concepción unitaria del Estado sin ser opacada por el centralismo, parece ser un asunto que es preciso considerar a la hora de analizar los procesos de descentralización y la construcción del desarrollo regional y/o local. En la siguiente sección se profundizará en estos elementos y volveremos a retomar estos debates que forman parte de los aspectos medulares del estudio.

1.3.2 Centralismo / descentralización, demandas regionalistas y nuevos actores socioinstitucionales

El territorio no puede entenderse simplemente como un espacio físico, estático e inanimado. Tampoco los procesos de descentralización se reducen a una simple transferencia de recursos financieros, poderes y facultades administrativas desde los niveles nacionales hacia los regionales o locales. La descentralización económica ha jugado un importante rol en el debate sobre las posibilidades de encauzar el desarrollo hacia las relativas y esquivas armonías y equilibrios socioterritoriales. Sin embargo, la descentralización

comporta distintos niveles y dimensiones, así como elementos de continuidad y cambio que no se corresponden con aquellas visiones teleológicas que intentan asignarle un rumbo determinado ni aquellas visiones deterministas que reducen los procesos de desarrollo a cuestiones puramente económicas.

Varios especialistas coinciden en señalar que la definición del concepto de descentralización ha sido ambigua y poco precisa, lo que la ha hecho merecimiento de múltiples críticas (Palma y Rufián, 1989; Boisier, 1990; Montero y Samuels, 2004). No obstante lo anterior, hay intentos por precisar el término. En general, la descentralización se la define como un proceso de traspaso de competencias de planificación y toma de decisiones que, por lo general, se realiza desde el ámbito nacional al subnacional. En un intento de precisar el término, varios autores han definido los ámbitos de acción de los procesos de descentralización. Así, por ejemplo, Finot (2001) distingue entre descentralización económica, descentralización política y descentralización operativa mientras que, por otro lado, Boisier (2004) distingue entre descentralización funcional, descentralización territorial y descentralización política. También se pueden encontrar otras distinciones del término como descentralización administrativa y descentralización cultural.

Últimamente, Blas (2007), ha distinguido entre: i) Descentralización simbólica, entendida como aquel tipo de descentralización con “escaso impacto en la cotidianeidad del sistema y su gobernabilidad”; ii) descentralización tecnocrático-horizontal, asociada a la concepción de administración eficiente y bien gobierno; descentralización centrífuga participada, que es autogenerada desde la sociedad civil y la ciudadanía, y que también se distingue como “descentralización social”; y, iii) descentralización participativa-integrada, la cual se expresaría como “un tipo de respuesta basado en un alto grado de participación ciudadana y una intensa integración territorial acompañada de transversalidad” (Blas, 2007: 272-273). Esta diversidad en el uso semántico del término ha generado cierto grado de confusión. No obstante aquello, entendemos aquí por descentralización un proceso de traspaso o delegación de la autoridad que se realiza generalmente desde el nivel nacional hacia los niveles territoriales inferiores. Si bien las distinciones analíticas son importantes, no es menos cierto que lo que muchos buscan cuando se refieren al concepto de descentralización son transformaciones más amplias e integrales.

Considerando la raigambre del centralismo en América Latina y las demandas de las sociedades regionales por mayor atención del Estado y de autonomía territorial-decisional, es preciso entender que los análisis de los procesos de descentralización han estado signados por la complejidad y la creciente tendencia a su estudio a través de enfoques multidimensionales. Esta

necesidad de recurrir a perspectivas multidimensionales tiene sentido, asimismo, por la falta de “integralidad” que críticamente se le ha asignado a los procesos de descentralización y territorialización de políticas públicas en América Latina. Para Boisier (2007), por ejemplo, difícilmente se puede hablar en un país de política territorial, como una política integral de Estado, cuando todavía éste último opera aún con una lógica sectaria y las intervenciones se hacen a través de aplicaciones parciales y segmentadas. De ahí, a juicio de Boisier, la necesidad de recurrir a perspectivas integradoras y sistémicas para comprender el sentido holístico de los procesos de descentralización del Estado y las políticas públicas. En esa dirección, son interesantes los esfuerzos de Galilea, Letelier y Ross (2011) por identificar y conceptualizar cuatro dimensiones fundamentales para el análisis de los procesos de descentralización, como son: la dimensión institucional, la dimensión del desarrollo, la dimensión de equidad e integración social y la dimensión de participación y gestión ciudadana. Si bien la propuesta de los autores es útil como modelo teórico de referencia, carece de una dimensión envolvente (nacional o internacional) que aglutine las cuatro dimensiones y considere, por ejemplo, la influencia de factores externos.

La historia de los procesos de descentralización en América Latina ha pasado por distintas fases desde la conformación de los Estados modernos. Como proceso político y social, es en la década de los ochenta cuando, con mayor profundidad, los gobiernos militares comienzan a impulsar una serie de medidas descentralizadoras en la región, en un intento de transformar el esquema estatista y la matriz sociopolítica basada en la planificación centralizada. En este periodo, los procesos de descentralización buscaban acercar la labor del Estado a la ciudadanía, aunque durante la administración de los regímenes militares la descentralización estuvo asociada, generalmente, al soporte de estrategias de seguridad interior del Estado y control de conflictos sociales. La descentralización económica fue interpretada ya sea como un esquema eficiente y flexible de organización administrativa o como ‘brazo armado’ del neoliberalismo que buscaba, en primer término, reducir el aparato estatal a su mínima expresión e incentivar la privatización y la inserción económica internacional de las economías nacionales (Restrepo, 1992; Alburquerque, 2004).

Desde el punto de vista de la descentralización fiscal y política, la tendencia se redujo durante este periodo a una desconcentración de servicios públicos, privatización y municipalización de políticas sociales, especialmente en los ámbitos de la educación y salud pública. Así, la inflexión descentralizadora propiciada durante los regímenes militares y la emergencia del neoliberalismo, ha sido interpretada de distintas maneras, ya sea como consecuencia irrestricta

del modelo neoliberal, como corolario de las presiones y cambios internacionales, como el resultado de demandas y reivindicaciones de la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos regionalistas-localistas o como el resultado de la inevitable crisis del paradigma centralista y de la concepción clásica de Estado-Nación.

Como se ha hecho notar, las estrategias de descentralización no han surgido, necesariamente, como propuestas gubernamentales ni se han sustentado en trayectorias unirideccionales. Como se suele anotar para los casos de Colombia, Ecuador o Bolivia, por ejemplo, éstas han surgido también como consecuencia de presiones sociales y ciudadanas, y no necesariamente como la proactiva visión de los gobiernos de turno (Díaz, 2001). Distinto ha sido el caso de Chile donde, a pesar de las revueltas regionalistas, las reformas descentralizadoras han emanado verticalmente desde el nivel de gobierno central hacia los niveles subnacionales. Un interesante análisis y distinción entre descentralización vertical y descentralización horizontal en el contexto de las nuevas tendencias de los procesos de descentralización en América Latina la proporcionan Smoke, Gómez y Petterson (2006). Allí se distingue la descentralización horizontal como un tipo de descentralización participativa y pactada, es decir, no-impuesta de arriba hacia abajo.

Para Moncayo (2006) la concepción de Estado-Nación ha experimentado una profunda crisis. De acuerdo con esta visión, el poder político de dicha entidad política estaría siendo territorialmente desbordado en tres direcciones:

“Hacia arriba, por la globalización y la supranacionalización. Horizontalmente, por el desmantelamiento del Estado de bienestar, la privatización y la desregulación. Hacia abajo, por la descentralización y la devolución de autonomías a las polis regionales y locales.” (Moncayo, 2006: 137).

A partir de los años noventa, luego de la caída de los regímenes militares en América Latina, la descentralización fue concebida como medio y fin en la construcción de sociedad y nación. Como medio, según Boisier (1990), la descentralización fue concebida como una estrategia tendente al acercamiento entre Estado y ciudadanía, así como una potente herramienta para redistribuir el poder político, perfeccionar la democracia, fortalecer y diversificar físicamente la economía, mitigar la corrupción, promover la justicia social entre los distintos territorios que conforman nación, entre otros aspectos. Como fin último, la descentralización fue percibida como un modelo de organización y distribución del poder, donde el “poder ceder poder”, como señalaba Serrano (2011), representaba uno de los desafíos principales para las sociedades latinoamericanas. Tanto el enfoque sociológico de la descentralización como desde perspectivas como el federalismo, el enfoque de la nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo coinciden en sostener que la descentralización política

es una dimensión substancial del proceso global de reestructuración del Estado (Finot, 2003). Así, desde un análisis crítico del centralismo y la concentración de poder político y económico, Molina señalaba:

“el centralismo y la concentración no sólo agudizan las disparidades regionales y locales, sino que también potencian, junto a otros factores, la sobre-ideologización de la sociedad y, en particular, de las fuerzas políticas. Si el poder no se dispersa o distribuye, lo importante será el control de los centros hegemónicos donde éste radica” (Molina, 1993: 13).

Lo que se entiende por descentralización no se reduce a un simple proceso de traspaso de facultades administrativas y recursos fiscales. También se vincula con el proceso de modernización de las bases institucionales del Estado y que supone, consecuentemente, una redistribución de los nichos de poder, así como una reconfiguración de las relaciones de poder en la sociedad.²⁴

Durante la década de los noventa, tanto en países federales como unitarios, la descentralización avanzó hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales. Lo local fue concebido como el nivel de proximidad mayor entre el Estado y la ciudadanía. Por lo tanto, se concebía como un nivel estratégico para los procesos de democratización (Jordán, 1990). Los estudios de la época enfatizaron, por lo general, las transformaciones y reformas institucionales destacando la puesta en escena de los municipios y gobiernos locales como agentes estratégicos del desarrollo local, aunque con las dificultades propias ligadas a cuestiones administrativas, la disponibilidad de financiamiento y desarrollo institucional. La descentralización local y el correspondiente fortalecimiento municipal, en general, han sido moderados y no han logrado revertir sustancialmente las inequidades socioterritoriales. Montecinos (2005), aludiendo al análisis comparativo de distintos países latinoamericanos señalaba al respecto que:

“los análisis indican que en el nivel municipal no se ha mejorado el desempeño con la descentralización, siendo ineficientes en términos de manejo de recursos, mientras que en el nivel regional, provincial o estadual las disparidades territoriales del periodo 1985-1995 en algunos casos se han acrecentado” (Montecinos, 2005: 76).

En general, la literatura que ha analizado los cambios socioinstitucionales en los distintos países latinoamericanos y que se ligan, particularmente, con los

²⁴ En Brasil (1988), Colombia (1991) y Perú (1993), por ejemplo, el carácter territorial y político-administrativo del Estado, así como los propios procesos de descentralización, quedaron reflejados en los cambios de las respectivas cartas constitucionales. Más adelante, Ecuador (2008) y Bolivia (2009) también se han sumado a esta tendencia. Este último país, en un autodenominado “plurinacionalismo”, esconde aún fuertes resabios centralistas (Albó, 2002).

procesos de desconcentración y descentralización son coincidentes en destacar las tendencias hacia la intensificación de las inequidades socioterritoriales, especialmente entre la capital nacional y las regiones periféricas, al interior de las propias regiones y entre zonas urbanas y zonas rurales. Los procesos de urbanización y éxodo rural, por ejemplo, han ido de la mano con cambios poblacionales importantes como es el caso de la migración campo-ciudad y el desdoblamiento de las comunidades rurales e indígenas. En consecuencia, en el debate académico es relativamente común observar críticas hacia la tibieza de los procesos de descentralización política, administrativa y financiero-fiscal en América Latina en términos, principalmente, del incremento de las inequidades territoriales, la debilidad de los procesos endógenos frente a los cambios estructurales y la falta de convergencia de los niveles institucionales y las políticas públicas. Sin embargo, los debates y análisis durante este periodo se han centrado, por lo general, en las características y desafíos asociados al desarrollo territorial-local y las asimétricas capacidades institucionales que poseerían los municipios para enfrentar las necesidades y demandas de la población (Rodríguez y Velásquez, 1994; Larrañaga, 1997; Finot, 2001).²⁵

Lo anterior se convirtió en un delicado asunto especialmente en aquellos países con esquemas financieros fiscales basados en políticas autonómicas de recaudación y gasto público. En muchos casos, como subraya Ritter (2005) para el caso Argentino, estos esquemas y políticas de autonomización tendieron a profundizar el endeudamiento de una vasta cantidad de municipios que no lograron auto-sustentarse, operando como un ‘encamisamiento’ que terminó limitando la gestión de políticas públicas en el ámbito local. Así, en relación con los obstáculos a la descentralización –que es lo que interesa relevar en este estudio–, Ritter ha señalado que una manera de entender las fallas de las políticas y procesos de descentralización en América Latina es a través de las categorías de "fallas del modelo" (incumplimiento de algunos supuestos), "fallas complementarias al proceso" (inexistencia de condiciones necesarias) y las "fallas de implementación" (negligencia de gobiernos).

Desmitificada como panacea en la recuperación de los vínculos Estado-ciudadanía, así como del perfeccionamiento de los sistemas democráticos, la descentralización ha avanzado dificultosamente con riesgo de reedición de antiguas prácticas caudillistas, nepotistas, fraudulentas y clientelares que operan, como señalaba Foucault (1978), como “microfísica” en las relaciones de poder. En ese sentido, existe relativo consenso en definir la

²⁵ Finot (2003) ha desarrollado profusamente este tema y ha intentado dilucidar, a través de un análisis comparado, cómo las distintas experiencias han intentado, por distintas vías, revertir las disparidades intermunicipales y socioterritoriales.

descentralización no como parte de una ecuación que necesariamente garantice desarrollo, participación ciudadana o mejoramiento de la calidad de la democracia territorial. No obstante aquello, resultaría indebido analizar las dificultades y trabas sociopolíticas de los procesos de descentralización sin examinar los avances que han sido, por lo demás, ampliamente reconocidos en la literatura existente (Tulchin y Selee, 2004).²⁶ Es preciso tomar cuidado con el balance teórico-conceptual que surja, pues, resulta relativamente sencillo encontrarse con esta doble lectura de los procesos de descentralización en América Latina. El hecho que resulte prácticamente imposible “aislar” el proceso de descentralización para medir y conocer su impacto adiciona incertidumbre e imprecisión desde el punto de vista de las “bondades” y/o beneficios del proceso. Como es de suponer, esta situación tiende a generar una nebulosa o punto ciego en el debate donde parece primar una evaluación negativa de los procesos de descentralización.

Por otro lado, el concepto de autonomía territorial que aparece como respuesta ciudadana, posee distintas definiciones dependiendo de cuestiones ideológicas y contextuales. En una perspectiva radical y confrontacionista, la autonomía territorial podría, inclusive, convertirse en una obsesión colectiva enfermiza y socavar las bases institucionales del Estado (Boisier, 1990). Esta situación ha llevado a reducir el concepto de autonomía territorial al de separatismo, sin considerar que se trata de un concepto amplio desde el punto de vista de las formas de organización y gestión socioinstitucional. No obstante, en la literatura suele asociarse este concepto con acciones radicales como el levantamiento localista en Chiapas-México el año 1994, el clamado autonómico de Santa Cruz-Bolivia o las propuestas ciudadanas surgidas en las regiones extremas de Chile (Tarapacá y Magallanes).²⁷

Otra característica importante es que la autonomía es relativa, por cierto, al ordenamiento territorial del Estado (unitario, federal) pero también a las relaciones que establecen los distintos agentes territoriales del desarrollo a partir de las atribuciones de poder y decisión (González, 2006). En un intento de precisar el concepto de autonomía dentro del contexto del debate sobre descentralización, Becker, Castro y Cárdenas (2004) sostenían que la

²⁶ Avances que recorren aspectos formales (como los cambios legales y constitucionales), innovación de programas de política territorial o introducción de prácticas de participación ciudadana que en tiempos de dictaduras militares eran impensadas.

²⁷ Algo que podría ejemplificarse con el sentido de autonomía territorial que expresa una parte importante de la ciudadanía en Cataluña, aunque sea en estricto rigor un caso no extrapolable a la realidad histórica de América Latina.

autonomía de los municipios (que se supone es el nivel territorial autónomo por excelencia) es relativa y limitada ya que

"no solamente abarca el nivel político municipal y su administración, sino también los intereses de la ciudadanía o de la sociedad civil. Mecanismos participativos y legales pueden limitar la autonomía política / administrativa del alcalde y su aparato. En muchos países las decisiones de la alcaldía deben ser aprobadas formalmente por la ciudadanía" (Becker, Castro y Cárdenas, 2004: 16).

Analizando el caso de Alemania y, concretamente, modelo de "derecho de autonomía administrativa municipal", Becker, Castro y Cárdenas agregan que "la autonomía municipal no solamente es limitada por los ámbitos de acción de niveles superiores. También es limitada "desde abajo", es decir que el ciudadano y sus organizaciones pueden también restringirla" (2004: 16-17).²⁸ De esta manera, la noción de autonomía es relativa a las condiciones socioinstitucionales, así como las relaciones y pactos que los actores territoriales suscriben dentro de este marco.

Los estudios en el ámbito de la descentralización de los últimos años han destacado fundamentalmente aspectos de la gestión en niveles subnacionales concretos como el local. En este escenario, dentro de los obstáculos, el concepto de autonomía aparece conflictuando el debate especialmente en el ámbito local. El autofinanciamiento en los municipios se ve como un asunto problemático y una traba importante.

En el caso de los Estados unitarios, los resultados de los procesos de descentralización no han sido homogéneos y la heterogeneidad en el desarrollo municipal ha inhibido la posibilidad de revertir sustancialmente las desigualdades socioterritoriales en América Latina. En este contexto, países como Chile, Perú y Ecuador han realizado modificaciones significativas de sus esquemas descentralizadores, direccionándose hacia los regionalismos como una estrategia de cohesión territorial. Incursionaremos, a continuación, en este asunto.

1.3.3 Regionalismo y gobernanza multiescalar del desarrollo territorial con igualdad

La nueva inflexión descentralista desatada en la década de los noventa –y que aún se encuentra en curso–, se ha venido desplazando desde el enfoque

²⁸ Así, se reafirma la descentralización como un proceso multidimensional que no sólo dice relación con aspectos legales y financieros sino que, además, se ciñe a factores socioculturales como, por ejemplo, las identidades locales, el capital social y la cultura organizacional de la administración pública.

municipalista hacia lo que algunos expertos han denominado el nuevo paradigma regionalista (Ramiro Fernández, 2003; Scott, 2009; Benavente, 2010).

España y Francia han sido comúnmente considerados ejemplos de regionalismos. Sin embargo, la cultura regionalista en esos países, a diferencia de los latinoamericanos, se vinculó con un desenvolvimiento histórico distinto que alimentaron la formación de culturas regionalistas (Storm, 2011). En el caso de los países latinoamericanos, el enfoque de la regionalización tiene al menos cincuenta años y, con todo, cuesta aún precisarlo. Como señalaba Boisier:

“El proceso de regionalización intentado latitudinariamente en América Latina a partir de los sesenta fue una creatura prematura, que no superó sus problemas conceptuales o de definición y que tampoco logró superar sus problemas políticos o de puesta en práctica. ¿Qué es una región? es una pregunta que, a juicio de muchos, todavía no tiene respuesta precisa. Uno de los últimos académicos europeos en plantearse esta pregunta fue Hilhorst (1981), quien se respondía a sí mismo diciendo que la región era probablemente una construcción mental más que una realidad objetiva. Es probable que ello sea así; lo que es sin embargo evidente es el cambio en el nivel de la discusión cuando se revisa la literatura de los inicios de los setenta y la de los finales de los noventa” (Boisier, 1998: 4).

Como se subentiende de la cita de Boisier, el regionalismo no es un concepto puramente geográfico. Tampoco puede reducirse a una corriente refractaria animada por movimientos sociales y políticos que buscan reivindicar su autonomía e identidades culturales subnacionales (Rodríguez, 2005). En la arena internacional, se le ha denominado “regionalismos abiertos” a las estrategias de integración y acuerdos de cooperación económica que han surgido a través del Pacto Andino, el Mercosur y los acuerdos de integración y cooperación económica impulsados por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y, la Asociación Latinoamericana de Integración (Fazio, 2004; Rojas, 2000; Lerman, 2002; Botto, 2004). Así, a nivel nacional e internacional, las perspectivas teóricas del regionalismo y el desarrollo local-regional han tendido hacia formulaciones que se aproximan a los enfoques de la economía política del cambio institucional, con énfasis en los problemas del crecimiento económico, la integración de los mercados, el desempleo y la precariedad del empleo.²⁹ Así, el regionalismo se ha venido posicionando en varios países latinoamericanos como una corriente que busca aportar con el re-direccionamiento de las políticas territoriales, así como de los procesos de descentralización y modernización del Estado.

²⁹ El enfoque regionalista también ha incursionado en la corriente de los estudios subregionales.

En el ámbito nacional, como nivel intermedio e internodal, el regionalismo se muestra como punto de enlace entre los niveles político-territoriales locales y centrales, así como un modelo abierto a la integración translocal e intercultural. En dicho sentido, Wesley (2009) define el regionalismo como “un intento de largo plazo para conciliar las tendencias aparentemente antagónicas de centralización y empoderamiento local y, al mismo tiempo, promover la idea de un espacio integrado social, económica, política y culturalmente” (Wesley, 2009: 44. Traducción propia). En ese sentido, el regionalismo lentamente ha ido trascendiendo el enfoque económico que lo reducía a una respuesta reorganizativa territorial para hacer frente a la globalización económica y a la ineficacia de las medidas de ajuste estructural. Este nuevo escenario de globalización, para muchos expertos, ha cambiado la manera tradicional de entender el territorio y los procesos de centralización/descentralización. Como bien apunta Moncayo (2002):

“la economía globalizada ha generado unas centralidades en las que se concentran las funciones de comando y dirección de los nuevos sectores líderes (finanzas, telecomunicaciones y servicios avanzados). Toronto, Sidney, Frankfurt, Zurich, y desde luego, Nueva York, Londres y Tokio son ciudades globales, que no operan independientemente sino como partes de una red global que controla la mayor parte de los flujos mundiales de capitales, información y servicios conexos... Río de Janeiro, Buenos Aires y Ciudad de México, Johannesburgo, Hong Kong, Taipei, Manila, Bangkok y Seúl, son consideradas ciudades globales secundarias” (Moncayo, 2002: 51-53).

En distintos Estados unitarios de América Latina, las reformas institucionales descentralizadoras impulsadas desde los años noventa se han inclinado hacia un modelo regionalista como forma de organización político-administrativa supralocal y subnacional. Chile (1993), Perú (2002) y, últimamente, Ecuador (2008) han optado por el regionalismo como modelo de organización territorial del Estado. En el caso de Chile, el regionalismo se ha visto profundizado con la creación y puesta en escena de los gobiernos regionales el año 1993, aunque se han formulado severas críticas sobre su eficacia (Boisier, 2007; Delamaza, 2012; Gazmuri, 2009).

En el caso de Perú, distintos ensayos descentralistas han desembocado en la creación de gobiernos regionales el año 2002, pero con resistencias por parte de la ciudadanía (consultada en los comicios del año 2005) que impidieron la aprobación para sustituir oficialmente los *departamentos* por *regiones*. La situación de Ecuador es aún más contemporánea. Con la nueva constitución del año 2008 el país pasó a reformarse como un Estado unitario compuesto por regiones. Por otro lado, Colombia (1991), al igual que Bolivia (2010), han optado por un modelo departamental que se asemeja a la idea de regiones, las cuales

se complementan con una división territorial natural más amplia (regiones naturales o eco-regiones) que ha estado presente en el debate relativo a qué tan imperativo y razonable resulta reemplazar los departamentos por regiones (Girón, 2005; Estupiñán, 2012).

En el caso de Paraguay y Uruguay (ambos con Estados de corte unitario-descentralizado), el esquema departamental se ha continuado continuando perfeccionando, aunque sin modificaciones de fondo. Contrario a lo que podría pensarse, en países federales el regionalismo también ha sido introducido como un esquema atractivo y funcional a la necesidad de ampliar el radio de acción y dotar de mayor integralidad a las políticas públicas, así como fomentar el cooperativismo y la asociatividad de los agentes del desarrollo territorial.³⁰ No obstante, las experiencias en los Estados federales latinoamericanos han sido variables y se han tornado contradictorias. Como se suele anotar para los casos de Argentina, Bolivia y Venezuela, por distintas razones y causas –algunas marcadamente ideológicas– el enfoque regionalista no ha logrado emplazarse como una estrategia de organización en el funcionamiento del Estado que logre contrarrestar de manera efectiva las tendencias re-centralizadoras y concentradoras del poder político y económico (Vásquez, 2009; Arenas y Ochoa, 2010).

El regionalismo se ha venido planteando como un nuevo paradigma de organización política, social, económica y cultural que, para algunos expertos, lentamente se ha venido configurando como una tendencia global. A pesar de ciertas similitudes, regionalismo y desarrollo regional que surgen en contexto europeo y estadounidense no necesariamente tienen resonancia en la realidad latinoamericana. Analizando las tendencias regionalistas en Europa Central y del Este, en comparación con las tendencias regionalistas que se observan en América Latina, Scott (2009) señala que si bien existen diferencias sustantivas entre ambos grupos de países (por las trayectorias históricas y construcciones culturales), también hay elementos comunes. Entre los elementos relativamente comunes que Scott y otros autores identifican se encuentran la experiencia neoliberal, la centralización de las decisiones políticas y la identificación del “nuevo regionalismo” como un contrapoder de la globalización. En ese sentido, el regionalismo irrumpe, tanto en América Latina como en otras latitudes, como una alternativa a las tendencias de homogeneización y centralización que promueven, entre otros, el mercado, los grupos políticos dominantes y las ideologías globalizadoras.

³⁰ Un ejemplo de aquello es la experiencia brasileña de diseño y ejecución de presupuestos participativos en Porto Alegre, donde se plasmó un enfoque de regionalización para integrar los territorios periféricos a la labor de dicho municipio.

Dentro de las teorías de la regionalización y en correspondencia con las experiencias de países europeos y anglosajones en este ámbito, han surgido esfuerzos conceptuales que pretenden ayudar a la comprensión de los problemas del desarrollo socioterritorial desde perspectivas sistémicas e integradoras. La teoría de sistemas, la escuela neoinstitucional y la teoría de la nueva gestión pública (*New Public Management*), por ejemplo, han procurado reinterpretar las relaciones Estado, sociedad y territorio introduciendo antiguos conceptos bajo nuevas perspectivas. Conceptos como los de buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad han reaparecido en el debate público con el propósito de contribuir a la comprensión de los nuevos arreglos socio-institucionales dispuestos para enfrentar los desafíos del desarrollo socioterritorial con igualdad.

La revalorización del concepto de gobernanza en el debate público ha debido soportar el carácter ambiguo y polisémico del término. Algunos lo han asimilado a la idea de “buen o mal gobierno”. Inclusive, la corriente identificada como escuela de la nueva gestión pública ha procurado precisar lo que se entiende por buen gobierno, relacionándolo con los sistemas políticos en transición y el contexto histórico (Barzelay, 2003).

Desde el concepto de gobernanza, existe relativo consenso en entenderlo a partir del ejercicio del poder, especialmente en lo que dice relación con la toma de decisiones y con la conducción de estructuras sociales, políticas y económicas. En esos términos, Moctezuma y otros, por ejemplo, han señalado que “el concepto de gobernanza se relacionaría con el ámbito de la toma de decisiones y con el arte de manejar las sociedades y las organizaciones, influenciado en gran medida por el ascenso de la nueva gestión pública y el cambio de paradigma en la administración pública” (Moctezuma, 2006: 20). Por su parte, la CEPAL en su publicación *Pactos para la igualdad* (2014) ha definido genéricamente la noción de gobernanza como “las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes” (CEPAL, 2014: 276). Sin embargo, el término de gobernanza por sí sólo no da cuenta suficientemente de los procesos y relaciones que encaminan hacia una u otra decisión a partir de vínculos asociados, por lo general, a esferas de poder e intereses públicos, privados y sociales. En esa dirección, la noción de gobernanza multiescalar que ha emergido últimamente ha intentado refrescar el debate enfatizando los procesos, interacciones y relaciones formales e informales que explican la funcionalidad estructural del Estado, tanto en su interior como con otros agentes productivos y sociales que inciden en el desarrollo territorial.

La noción de gobernanza multiescalar es relativamente nueva. Los primeros aportes relacionados con la búsqueda de precisión del concepto se remontan a principios de los noventa, especialmente en el marco de los debates sobre la formación de la Unión Europea. Allí, la noción de gobernanza y planificación multiescalar emergió como una manera de entender las relaciones interestatales y transfronterizas pero también como “redes organizacionales internas”. Antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (1993), por ejemplo, Rhodes y Marsh (1992) hacían referencia al concepto de gobernanza entendiéndolo precisamente como “redes de organizaciones”. Esta concepción se asociaba a la capacidad de negociación y construcción de consensos más que de imposiciones de flujos verticales, como fuese característico bajo los enfoques centralistas o bajo los autoritarismos burocráticos. Desde ese punto de vista, la concepción de gobernanza y planificación multiescalar puede ser entendida como una forma de gobernar de carácter colaborativo entre las distintas capas que caracterizan a los sistemas de gobierno y administración del Estado de cada país. Con lo anterior, no solamente reluce el enfoque sistémico sino que, complementariamente, se aspira a romper con la clásica perspectiva estática y compartimentada del Estado. Como señalaba, Mayntz, por ejemplo, la gobernanza y planificación multiescalar se identifica con “una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001: 8).

La experiencia de la Unión Europea ha asomado como un referente en el entendimiento de las nociones de gobernanza y planificación multiescalar o multinivel.³ Sin embargo, autores como Ares (2010) sostienen de manera crítica que la experiencia de la Unión Europea no puede definirse de manera “comprehensiva” como un sistema de gobernanza y planificación multiescalar. Para Ares, coexisten elementos intergubernamentales y supra estatales que se fundan en relaciones de poder asimétricas entre los países y que se expresaría, principalmente, en una “excesiva importancia y participación de algunos Estados en Bruselas” (Ares, 2010: 119). Desde abstracciones amplias, autores como Castells (1999) han intentado posicionar la importancia de ahondar en las relaciones multinivel y las coordinaciones que estimulan el enfrentamiento de la complejidad de los problemas globales que afectan al territorio, evidentemente, sin distinciones de fronteras geográficas o límites jurisdiccionales. De ahí que el concepto de “Estado red”, por ejemplo, intente superar la perspectiva atomizada y sectorial del aparato público para observarlo como un sistema imbricado y en permanente interacción con los distintos agentes del desarrollo socioterritorial. Para autores de obras

seminales como, por ejemplo, Marks, Hooghe y Blank (1996) la gobernanza debería entenderse a múltiples escalas con el fin de capturar variaciones en el alcance territorial de las externalidades o, como señalan Jessop (1995) y Meuleman (2006), como una forma de acción pública que busca resolver problemas y crear oportunidades sociales a través de lo que ha sido denominado como meta-gobernanza interna (internal meta-governance). De esta manera, bajo una perspectiva relacional, la concepción de gobernanza y planificación multiescalar se refiere al reconocimiento de una territorialidad más compleja que requiere intervenciones que sean consonantes con dichas complejidades.

Las nociones de gobernanza y planificación multiescalar inevitablemente remitirían a la concepción de los procesos de descentralización del Estado y “transfronterización” (Pajín, 2007; OCDE, 2014), En dichos términos, las nociones de multiescalaridad y red son claves para entender el descentramiento y multipolaridad de las sociedades desde el punto de vista de los procesos de redistribución del poder y la gestión pública contemporánea. Últimamente, la noción de gobernanza y planificación multiescalar se ha ido posicionando en el debate pretendiendo escudriñar en las nuevas relaciones que establece el Estado en su interior y con el entorno que lo define. No obstante, la discusión en América Latina y El Caribe es aún es incipiente y, más bien, la literatura disponible se concentra en experiencias de países europeos. Pese a ello, la noción de gobernanza multiescalar ha tenido una profunda implicancia en el giro paradigmático que intenta transitar desde una matriz estadocéntrica a un nuevo paradigma multi-agencial. El estudio de las relaciones interinstitucionales y las nociones de gobernanza y planificación multiescalar se combinan con enfoques que justiprecian la participación como una condición sine qua non para pensar y construir el desarrollo socioterritorial (Gurrutxaga e Ibarra, 2007). Esto último quiere decir que la noción de gobernanza y planificación multiescalar no se reduce a aspectos técnicos o de diseño institucional. También cuentan las relaciones de poder que, muchas veces de manera imperceptible, tienen una profunda implicancia en el devenir e impacto de las políticas públicas. En ese sentido, como señalaba Serrano (2011), la noción de gobernanza implica necesariamente que las sociedades y, especialmente, las elites políticas sean capaces de “compartir el poder” otorgando facultades y espacios de soberanía para que los agentes socioterritoriales sean protagonistas de su propio desarrollo. En esto el régimen político, el marco legal de la administración pública y el ejercicio del poder que detentan los partidos políticos en cada nación son elementos fundamentales para entender los límites y posibilidades que posee el aparato público para impulsar el desarrollo socioterritorial.

Desde las aproximaciones de Naciones Unidas, la gobernanza pública multiescalar se considera de manera positiva y democrática en la medida que exista transparencia en los procesos e instituciones de cada país. En dicho sentido se sostiene que, bajo esas condiciones, “la buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero”.³¹ En consecuencia, la gobernanza multiescalar supone entender cómo el Estado se pone en acción, cómo se formulan e implementan las políticas públicas, cómo se institucionalizan y orientan los procesos de planificación, evaluación y *accountability*, entre otros factores. Esta definición supone ineludiblemente apreciar cómo se organiza el sistema político en su conjunto y razonar sobre el papel que juegan los partidos políticos en la distribución del poder en la sociedad. En esos términos, el tipo de gobernanza y de relaciones que establezca el Estado en su interior y con el entorno dependerán del régimen político (institucionalidad, marco político-legislativo y representación), la forma de Estado (unitario o federal) y el sistema de gobierno (presidencial o parlamentario) presente en cada país.

El artículo de Zurbriggen (2011) es un claro intento de situar la discusión sobre gobernanza y planificación multiescalar en el escenario latinoamericano, considerando las especificidades políticas, económicas y socioculturales de esta región. Al igual que Pino y Porras (2012), Zurbriggen ha entendido el concepto de gobernanza multiescalar en estrecha relación con el de “redes de políticas públicas” en un contexto de globalización/relocalización basado en el reconocimiento de la complejidad social, el descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado. En este escenario, según Zurbriggen, “la gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones” (Zurbriggen, 2011: 42). Esta definición, en consonancia con los planteamientos de la CEPAL (2014), invoca el sentido de *pacto* que mediaría las relaciones de cooperación o conflicto que establecen gobernantes y gobernados.

La noción de gobernanza pública multiescalar supone vínculos y coordinaciones que son valuadas como bien escaso del Estado. La gobernanza pública de carácter multiescalar y territorial es altamente sensible a las variaciones del entorno y los cambios de la sociedad. Como señalase Serrano (2011) aludiendo al panorama político, económico y social de América Latina y El Caribe, la noción de gobernanza

³¹ Véase: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

“incorpora esta dinámica de cambios de la sociedad, las evidentes restricciones estatales para ser el único actor en la gestión de las políticas, los imperativos de colaboración público-privado para atender dilemas del desarrollo económico y social y los requerimientos de profundización democrática, transparencia y cooperación. Expresa la evolución del Estado moderno a una nueva realidad de coproducción de soluciones a asuntos de interés público y a un escenario de nuevas demandas ciudadanas, que ya no se localizan en el actor colectivo clásico, sino en actores sociales que participan en el marco democrático, que esperan eficiencia y calidad de la política pública y que se presentan más cercanos y exigentes de respuestas adecuadas a sus demandas y necesidades” (Serrano, 2011: 5).

Recurriendo a una antigua metáfora de Boisier (1997), la gobernanza multiescalar puede ser entendida como el ejercicio ‘coordinado’ de mando de una cometa que, de acuerdo a su diseño y los “vientos de cambio” que soplan (entorno), requiere de una especial destreza de conducción. En otros términos, la gobernanza y planificación multiescalar se refiere al ejercicio integrado de la conducción del Estado y los procesos de desarrollo nacional y subnacional. Por lo tanto, las nociones de gobernanza y planificación multiescalar se asociarían a la capacidad de dirigir, pactar y recalibrar los procesos de desarrollo de manera coordinada y cooperativa. Detrás de este tipo de afirmaciones se presume que una conducción articulada del gobierno y la administración del Estado, así como una gestión en redes de políticas públicas, contribuirían a mejorar sustantivamente la eficiencia, eficacia y legitimidad del Estado (Arandia, 2002).

La noción de gobernanza y planificación multiescalar en el desarrollo territorial se relaciona con la capacidad del Estado para anticiparse y enfrentar los conflictos territoriales (regionales/locales) sin la necesidad de que estos escalen o deban pasar por el “cedazo” del nivel central. El arte de enfrentar, conducir y tomar decisiones en torno a la resolución de conflictos territoriales es un aspecto medular en la noción de gobernanza y planificación multiescalar, especialmente en términos de la búsqueda de consensos y pactos socioterritoriales que permitan garantizar ciertos niveles de orden social. En la medida que el Estado logra establecer relaciones recíprocas, transparentes y democráticas con otros agentes del desarrollo socioterritorial, la noción de gobernanza multiescalar debería considerar, al menos, tres orientaciones. En primer lugar, una orientación vertical, de arriba hacia abajo, que es comúnmente asimilada a un régimen jerárquico o autoritario pero que no se reduce únicamente a este tipo de ordenamientos. Otra dirección reconoce flujos desde abajo hacia arriba, lo cual denota un flujo ascendente que emerge

desde el nivel local hacia el regional, nacional e, inclusive, internacional.³² Y, por último, se pueden observar vínculos y flujos horizontales que se aparejan en un mismo nivel territorial. Indudablemente, dada la complejidad del Estado y las relaciones que éste establece con otros agentes y actores sociales, los flujos no son unidireccionales ni excluyentes entre sí. Así, al clásico enfoque del Estado centralizado, jerárquico, fragmentado y con un claro sesgo sectorialista/asistencial se superpone esta nueva visión que entiende la esfera estatal como una red que posee distintas ramificaciones, niveles y orientaciones a la hora de operar e intervenir sobre las demandas y desafíos de cada sociedad. Indudablemente, la dimensión global influye sobre la conformación nacional y local, aunque esto no quiere decir que esta influencia se produzca en una sola dirección.

Tal como ha sido reiterativamente afirmado, más allá de la conformación unitaria o federal de los Estados latinoamericanos, el esquema centralista y jerarquizado del Estado continúa operando como un serio escollo para responder diligente y resolutivamente a las demandas de la ciudadanía, especialmente en aquellos espacios geográficamente distantes de los centros políticos y de la toma de decisiones. De ahí que la noción de gobernanza multiescalar posean un valor contextual adicional en la medida que busca aportar en la comprensión de la gestión y conducción del desarrollo territorial en un escenario de reforma del Estado. Así, cuando nos aproximamos a conceptos integradores y multidimensionales como estos, es preciso reconocer al menos dos supuestos. Primero, que las configuraciones escalares no forman parte de constructos “naturalizados” sino, más bien, de constructos sociales que dependen del contexto histórico y los arreglos socioinstitucionales del momento. El segundo supuesto es que pese al arraigo de la tradición sectorial y compartimentada en el funcionamiento del Estado, existen intentos por superar esta visión.

La complejidad del nuevo escenario global y latinoamericano requiere de la modernización funcional del aparato público. En ese sentido, la noción de gobernanza multiescalar intenta responder al complejo proceso de imbricación que se produce entre los distintos actores y escalas que cruzan el ejercicio del gobierno y administración del Estado. La noción de gobernanza multiescalar también se relaciona con el ejercicio del poder, la autoridad, el liderazgo de los actores y las capacidades/voluntades de los cuerpos políticos, directivos y tecnocráticos. Desde las consideraciones de la teoría de los sistemas sociales

³² Flujos que se asimilarían a la idea de *globalización desde abajo*” (Mittelman, 2002; Mathews, Lins y Alba, 2012).

autopoiéticos o desde una posición *habermasiana*, son las comunicaciones verbales, escritas y no verbales (símbolos, signos y significados) las que adquieren distintas formas y determinarían estas articulaciones. Por otro lado, desde una perspectiva *foucaultiana*, como fue señalado, las relaciones de poder y la microfísica del poder son las que definirían el carácter y estilo de relaciones multiniveles. Uno de los principales retos para la aplicabilidad de la noción de gobernanza multiescalar es entender cómo los objetivos de los distintos actores públicos, privados y sociales se alinean para lograr trascender los intereses particularistas y apuntar a la consecución de los objetivos comunes del desarrollo local, regional y nacional.

En consecuencia, la gobernanza y planificación multiescalar del desarrollo con igualdad tiene un sentido estratégico para la gestión pública encaminada a resolver las necesidades de la sociedad que surgen como resultado de las inequidades socioterritoriales. No obstante, lo anterior colisiona frontalmente con la férrea tradición centralista que continúa presente en gran parte de los países de América Latina y el Caribe. Si bien el centralismo se encuentra debilitado como modelo de organización de la sociedad, no sucede lo mismo con la práctica y ejercicio del poder. Lo importante es observar hasta qué punto está tradición centralista logra ceder a las demandas socioterritoriales que claman por una mayor autonomía y logra transformarse la matriz territorial clásica del actuar del Estado. Como señalaba Cunill (2002),

“una visión de gobierno multinivel supone la estructuración de un estilo de coordinación intergubernamental armónico mediante mecanismos, negociaciones y acuerdos diversos entre niveles de gobierno que permitan construir un paquete integrado de instrumentos de política pública que respondan a las necesidades de los ciudadanos” (Cunill, 2012: 137).

Pero esta definición puede parecer una declaración de buenas intenciones mientras no sean transparentadas las trabas u obstáculos en las relaciones intergubernamentales. En ese sentido, autores como Jordana (2001) han buscado identificar los supuestos operacionales que están detrás de las relaciones intergubernamentales. Así, a partir de las referencias de los Estados latinoamericanos y aludiendo a la situación de países como Colombia, Perú y México, Jordana ha señalado que el funcionamiento multiescalar del Estado depende en gran medida de las reglas de valoración de los resultados de las políticas públicas, las cuales se complementan con reglas informales. Ambos aspectos (dinámicas formales e informales que remiten, finalmente, al esclarecimiento de las “reglas del juego” o el “rayado de cancha”) se convierten en espacios de negociación claves para el éxito de estas políticas y de la manera cómo se articula el aparato fiscal. Entonces, para Jordana, “cuanto más orientadas estén estas reglas hacia la valoración de los resultados

de las políticas públicas, el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales puede mejorar considerablemente” (Jordana, 2001: 58). Asimismo, aludiendo a las relaciones de poder, Jordana agrega que

“en la medida en que un nivel no disponga de ningún margen de acción respecto al otro nivel, las relaciones intergubernamentales pueden transformarse en continuas imposiciones de las reglas formales por parte de unos niveles de gobierno sobre otros, funcionando como automatismo institucionales” (*Ibíd.*).

En consonancia con lo planteado por Jordana (2001), el enfoque sobre gobernanza y planificación multiescalar puede ser aplicado a las relaciones entre poderes del Estado. Algunos autores se han preocupado de observar las tensiones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el contexto de los países de América Latina y El Caribe. Entre las conclusiones generalmente se menciona el exagerado poder presidencial que pesa sobre los demás poderes estatales, algo que parece ser *vox populi* pero que, en la práctica, no ha logrado modificarse. Como vimos anteriormente, el presidencialismo ejerce una influencia significativa en cómo se organizan y fluyen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y administración del Estado. También los partidos políticos –que parecieran oscilar dentro y fuera del Estado– ejercen una enorme influencia sobre el tipo de relaciones y redes de poder que se tejen. Estas relaciones están mediadas por ideologías, intereses y concatenaciones que apuntan a la conquista del poder político y determinan, finalmente, el carácter del ejercicio de la gobernanza y planificación multiescalar. Algunos autores prefieren hablar de *gobernanza política multinivel* para dar cuenta del campo de relaciones socioinstitucionales e identificar cómo la competencia electoralista, por ejemplo, desvirtúa el sentido de estas relaciones. De esta manera, las relaciones intergubernamentales se encuentran facilitadas u obstaculizadas por estos elementos, formando parte de lógicas y dinámicas de poder que si no son claramente reguladas pueden conducir hacia la auto-anulación del sistema.

Desde los estudios sobre desarrollo territorial impulsados por Fernández y Weason (2012), la gobernanza multinivel se entendería como:

“una especial forma de relación entre gobernantes y gobernados, que se sustenta en la participación, contribuyendo a la disminución de la brecha entre la oferta pública y la demanda social, al control social y transparencia de la acción pública, dotando de una mayor gobernabilidad y democracia a la acción del Estado y su gobierno. Se trata en consecuencia, de un estilo de gobierno que asume que el desarrollo es resultado de la acción de distintos actores que intervienen e interactúan en la arena económica, social y política, bajo el supuesto que los procesos de desarrollo requieren de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos y visiones de los actores que intervienen

sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades nuevas para este tipo de procesos” (Fernández y Weason, 2012: 5).

Esta definición rompe con la perspectiva estadocéntrica predominante para enfocarse en las relaciones que los distintos actores establecen en la construcción del desarrollo regional y la superación de las inequidades socioterritoriales. Más allá de cómo el concepto de gobernanza multiescalar se aplica a las relaciones entre los poderes públicos, interesa observar cómo los distintos actores sociales –con sus racionalidades, cosmovisiones, perspectivas, lenguajes, expectativas e intereses– dialogan y se ponen de acuerdo sobre objetivos comunes, condicionando las comunicaciones, coordinaciones y toma de decisiones.

Como fue señalado en párrafos anteriores, los estudios y propuestas sobre gobernanza y planificación multiescalar en el escenario latinoamericano son todavía exigüos y embrionarios. No obstante, considerando las necesidades que giran en torno a la consolidación democrática, fortalecimiento institucional de los Estados latinoamericanos y legitimidad de los partidos políticos, las nociones de gobernanza y planificación multiescalar se muestran con una especial potencialidad analítica. Al respecto, algunas experiencias han asomado como innovadoras y han estimulado la producción de conocimiento en torno a estas materias. Brasil, por ejemplo, ha impulsado una gobernanza y planificación multiescalar mediante los planes plurianuales que se combinan a distintos niveles territoriales. En países como Chile los *convenios de programación* asoman como experiencias de planificación multinivel y gobernanza multiescalar de políticas públicas. Por otro lado, la iniciativa de Ecuador y Colombia en la elaboración conjunta de un Plan Bianual de Integración Fronteriza (2014-2022) asoma como una experiencia inédita de gobernanza y planificación multiescalar, el cual se apoyaría de un sistema de información binacional que está en construcción.³³ Además de materializarse a través de ciertos instrumentos formales de gestión pública, la gobernanza y planificación multiescalar también se relacionaría con aspectos psicosociales, subjetivos y carismáticos a través, por ejemplo, de los liderazgos y los roles asumidos por ciertos actores sociopolíticos que operan como “bisagras” en las decisiones políticas que impactan sobre los territorios. Los lobbistas, articuladores políticos y el tráfico de influencias son ejemplos de aquello.

Si bien la máxima durkheimiana que indica “las personas pasan y las instituciones quedan” tiene una completa validez, una mirada formalista sobre

³³ Véase, por ejemplo, “Ecuador y Colombia diseñaron una planificación binacional de integración fronteriza”. *El Ciudadano*, Noticias, 17 de diciembre de 2014.

gobernanza y planificación multiescalar corre el riesgo de des-subjetivizar los análisis. En otras palabras, el análisis sobre gobernanza y planificación multiescalar no puede contentarse con un enfoque institucional-formal sin adentrarse en el sentido que atribuyen los propios actores a las relaciones de poder y las “redes” que “tejen” territorialmente sobre la base de intereses y expectativas colectivas de desarrollo.

Capítulo 2

Las relaciones Estado-región en Chile: Una reinterpretación histórica

Este capítulo se dispone a describir el proceso de (re)organización territorial del Estado chileno y los principales cambios en las relaciones Estado-región. Además, se identifican los principales hitos históricos que marcan el proceso de descentralización y desarrollo regional en Chile. En ese sentido, este capítulo transita por diferentes momentos históricos destacando los principales hitos en la construcción del Estado y su organización territorial. El análisis histórico-institucional se concibe como un proceso de reinterpretación de los acontecimientos principales que definen las relaciones Estado-región y que se configuran como “trayectorias dependientes” en los procesos de descentralización del Estado chileno.

Como una manera de organizar la observación de las relaciones Estado, sociedad y territorio en Chile, se focaliza la mirada en la región de Tarapacá, una zona caracterizada por su condición periférica y su carácter fronterizo con las naciones de Perú y Bolivia. Esta elección se fundamentó en varias razones. Por un lado, Tarapacá fue el último territorio en integrarse al Estado chileno y ha sido una de las regiones de Chile que, a lo largo de su historia, ha experimentado fuertes transformaciones socioterritoriales, así como singulares relaciones con el Estado y el nivel central. En segundo lugar, Tarapacá es una región que presenta especificidades sociales asociadas a su condición multicultural y la presencia de una importante proporción de población indígena de origen Aymara y Quechua que se asienta, principalmente, en comunas rurales.¹ Por último, Tarapacá posee una cualidad geopolítica única que se asocia a su condición bifronteriza y que ha sido determinante en la construcción de las relaciones Estado, sociedad y territorio. Considerando estos elementos, surge la interrogante sobre ¿cuáles son los elementos de continuidad y cambio que distinguen estas relaciones?

Se ha optado por dividir este apartado en tres secciones. En primer lugar, se examina la construcción territorial del Estado desde el periodo independentista hasta 1925, pasando por la construcción de República en sus versiones unitaria,

¹ A pesar que esta condición en los últimos años ha ido cambiando producto de procesos de migración campo-ciudad donde una parte importante de población indígena se ha ido radicando en las principales urbes de cada región.

federal, presidencial y parlamentaria. En segundo término, buscamos analizar los principales cambios sociales e institucionales que, desde fines de los años veinte hasta principios de los setenta, incidieron sobre el desarrollo territorial del país. La crisis del capitalismo y el cuestionamiento de las ideas de la economía neoclásica se compaginaron con la emergencia del estructuralismo latinoamericano y el modelo desarrollista, donde se comenzaron a urdir nuevas relaciones Estado, sociedad y territorio en Chile y la, en ese entonces, Provincia de Tarapacá. Por último, considerando el ciclo de crisis-bonanza-crisis que ha caracterizado el desarrollo de esta zona y su posición dentro del mapa de inequidades socioterritoriales en Chile, centramos nuestro análisis en el periodo del régimen militar (1973-1990), con especial referencia a las políticas de desconcentración y descentralización regional y local.

En términos gruesos, este capítulo no busca “reconstruir” la historia de las relaciones Estado-región a la usanza positivista. Más bien, pretende reinterpretar dichas relaciones a la luz del debate contemporáneo sobre descentralización, desarrollo y democracia territorial que se yergue en un contexto de persistencia de una férrea tradición centralista y de fuertes inequidades socioterritoriales.

2.1 Construcción y organización territorial del Estado en Chile

Esta sección no puede desconocer el influjo de la colonización sobre el tipo de Estado que comenzó a construirse. La cooperación con el gobierno francés también influyó en el diseño republicano. Pero también existen singularidades históricas que ayudan a explicar la formación del sistema político chileno. Desde este punto de vista, resulta pertinente realizar una relectura de la influencia del modelo político-administrativo colonial sobre la construcción del Estado-Nación en Chile y descifrar, particularmente, los debates y tensiones entre unitaristas y federalistas en su relación con las principales corrientes ideológicas de la época.

La influencia de la Corona Española sobre la historia de América Latina y su inequitativa composición social es indesmentible (Williamson, 2009; Foresti, Löfquist y Foresti, 1999). El mestizaje, el sometimiento de los pueblos indígenas y el sincretismo cultural son signos palpables de este influjo, pero también el modo de vida moderno de ciudades con modelos urbanísticos alrededor de los cuales giraba la vida ‘civilizada’. Las reformas borbónicas también repercutieron en este legado que se le atribuye comúnmente al proceso colonizador sobre el tipo de Estado que inmediatamente después de la independencia se intentó poner en marcha. En el caso de Chile, la centralización, el paternalismo y el autoritarismo fueron rasgos característicos de este legado.

El último periodo del proceso de colonización en América Latina fue el que, en mayor medida, incidió sobre el tipo de Estado que construyeron los distintos países latinoamericanos. La Corona Española buscaba centralizar el poder absolutista e introducir medidas de control y modernización de la administración del proceso colonizador en América Latina (Konetzke, 2002; López-Alves, 2003; Palacios, 2007). Entre los factores que desencadenaron las reformas desde ultramar se contaba el aletargamiento de la “guerra de guerrillas” que las tropas españolas habían mantenido por largos años con el pueblo mapuche (Guerra de Arauco), lo que le había significado ingentes esfuerzos y recursos al poder absolutista (Bengoa, 2000; Villalobos, 1995; Eyzaguirre, 2004). Para ello, durante el siglo XVIII la Corona dispuso una serie de medidas que apuntaron hacia la reformación del sistema político-administrativo operante. Entre otros cambios, tomó el control directo de la Capitanía de Chile que dependía administrativamente del Virreinato del Perú y, lo que no fue menos decisivo en esta ‘herencia’ reformista, creó en 1786 el régimen de las intendencias que se reconoce como un esquema de origen francés que fue incorporado en España durante el reinado de Felipe V (Villalobos, 1974),

En parte, lo que esperaba la Corona Española era fortalecer el influjo centralista sobre las autoridades político-administrativas sujetas a su voluntad y sobre las dinámicas de la estructura político-administrativa “territorializada” pero, finalmente, subordinada al poder absolutista. ¿De esta raigambre provendrá la afirmación de que en Chile el Estado se comporta como el señor feudal y las regiones como sus súbditos?

A continuación, se analiza la construcción del Estado chileno y el debate entre federalistas y unitaristas que definió el tipo de ordenamiento territorial y político-administrativo durante la época republicana. La idea es ingresar, sin mayores preámbulos, a los procesos e hitos históricos cruciales que han definido los procesos de descentralización y las relaciones Estado, sociedad y territorio en Chile.

2.1.1 El debate entre federalistas y unitaristas en Chile previa anexión de Tarapacá

Tal como hace un tiempo atrás señalara Zavaleta, existe un consenso relativo en definir a Chile como “la patria del Estado en la América Latina” (Zavaleta, 2011: 441). El centralismo, desde un comienzo, actuó como un esquema de organización política, económica y social que permitió la expansión de Chile en sus extremos norte y sur. Sin embargo, el fantasma federalista rondó desde un

comienzo tratando de contravenir el modelo centralizado de organización política.

Desde que Chile consiguió su independencia en 1818, el debate entre unitaristas y federalistas apareció débilmente perfilado en comparación con experiencias de otros países de la región que se enfrascaron en enormes disputas que terminaron, inclusive, en cruentas guerras civiles. En Argentina, por ejemplo, la confrontación entre las posiciones unitaristas y federalistas superó los límites del debate público trasuntando en sangrientas luchas entre los bandos opuestos de los partidos federal y unitario (Chile actuó como mediador de este conflicto). En otros países latinoamericanos como Brasil el conflicto entre unitarismo y federalismo logró resolverse de manera pacífica tras el evidente predominio de una de las corrientes (federal y confederal). En el caso chileno, el modelo de organización territorial del Estado chileno fue, desde un comienzo, motivo de un amplio debate que también estuvo a punto de terminar en guerra civil. Como indican Salazar y Pinto (2010), una vez resuelta medianamente la independencia con España,

“quedó al desnudo el conflicto de las dependencias internas. La polarización ‘abstracta’ entre patriotas y realistas dejó paso a la polarización más concreta entre “pelucones” y “pipiolos”, y entre “centralistas” y “federalistas”. La autonomía comenzó a lucharse al interior de cada comunidad, como un conflicto cívico verdaderamente ‘republicano’” (Salazar y Pinto, 2010: 31).

En principio, había una delgada línea de distinción entre unitarismo y centralismo. Los grupos que defendían la posición de un Estado fuerte, unitario y centralizador pertenecían, principalmente, a la corriente conservadora o ala pelucona. Para los “pelucones”, la administración centralizada guiada por el imperio de la legalidad constitucional y un orden político conservador constituían parte de un “eficiente arreglo institucional” del Estado chileno. Por otra parte, se encontraban los pipiolos quienes se adscribían a ideas liberales y a la corriente pro-federalista referenciada en la experiencia norteamericana. Los pipiolos, en tanto libertarios, progresistas y pro-federalistas, no entraron en una guerra fratricida contra los defensores de la corriente unitaria en Chile. Antes de la anexión de los territorios norte y sur del país,² la construcción de República se cimentó bajo una atmósfera de inestabilidad política que se entretejió junto a un breve intento de reconquista (1814-1817). Así, luego de la crisis fundacional y el intento de reconquista de los españoles aplacado

² Es decir, antes de la anexión de Tarapacá y Antofagasta a territorio nacional, la pacificación de la Araucanía y la colonización del territorio magallánico.

definitivamente en 1823, las ideas federales encontraron una fugaz cabida en los nuevos arreglos institucionales (Atria y Tagle, 1991).

Antes de la Constitución de 1833, las distintas cartas fundamentales intentaron ir normando las relaciones sociopolíticas y definir la organización territorial del Estado chileno.³ La primera carta constitucional de 1818, por ejemplo, dividió a Chile en tres provincias: Santiago, Coquimbo y Concepción. Si bien el predominio de la capital aparecía como parte de la herencia colonial, la migración campo-ciudad y el progresivo asentamiento de una oligarquía rural en la capital de Santiago fueron de la mano con un esquema centralizado de gobierno y administración del Estado en construcción. De la misma forma versó el establecimiento centralizado de instituciones y autoridades políticas, eclesiásticas y castrenses. De ahí que el debate sobre la viabilidad y legitimidad del federalismo se haya instalado rápidamente en el debate público de la época, contribuyendo a la reflexión sobre el tipo de Estado y sociedad que se buscaba construir.⁴

Con todo, el federalismo se posicionó en los primeros años de emancipación, con una notoria explosión entre 1825 y 1828. Los historiadores, en general, reconocen que el caos y anarquismo producido luego de la abdicación de Bernardo O'Higgins en 1823 fue uno de los acontecimientos y motivos que permitió que el federalismo tomara una inusitada fuerza (Barros Arana, 1999; Heise, 1974; Barros Van Buren, 1990; Subercaseaux, 1997). Después de la renuncia de O'Higgins, el país quedó en una situación políticamente acéfala. Dentro de este escenario, asumió la Dirección Suprema de Chile Ramón Freire, un militar que había defendido exitosamente al país de los intentos de reconquista en Chiloé. En su rol de Director Supremo y Presidente de la República (1823-1829), Freire cuestionó profundamente la Constitución Política de 1823 por considerarla extremadamente moralista y consonante con la memoria del régimen absolutista. Por otro lado, Freire fue portavoz de la demanda federalista que emergía desde las provincias y debió resistir durante los primeros años de mandato no sólo presiones políticas sino que una delicada crisis institucional que había sido gatillada por el quiebre interno del ejército.

Como señalase Salazar (2005), el poder que ejercía la elite política y aristocrática capitalina en ese periodo resultaba, en gran medida, incontrarrestable. A su juicio, resultaba evidente que, en este agitado escenario,

³ Especialmente en las cartas constitucionales de 1818, 1822, 1823, 1826 y 1828.

⁴ Definiciones de Estado y sociedad que después del periodo de la *Patria Vieja* se distinguían políticamente en torno a concepciones libertarias o conservadoras. Hacia 1820, los partidos Liberal y Conservador se repartían los cupos parlamentarios y dominaban la escena político-electoral del país.

“el pueblo de Santiago no iba a aceptar de ningún modo el régimen federal, que lo dejaría reducido a un pueblo más, sin privilegios especiales. Por eso, habiéndose constituido ese régimen en los hechos, los líderes de la elite santiaguina comenzaron a moverse para derribarlo, o frenar a toda costa su instalación. Llevar esto a cabo requería, por una parte, impedir la instalación de las asambleas provinciales mediante el rápido establecimiento de un nuevo Congreso Nacional (aunque fuera sólo con los diputados de Santiago), y de otra, derribar al gran aliado superior de los pueblos de provincia: el Director Supremo, Ramón Freire. Por esto, el proceso de recuperación de soberanía por parte del pueblo de Santiago, aparte de revestir las consabidas formas democráticas (Cabildo Abierto, elecciones), se nutrió en buena medida de un obcecado trabajo conspirativo, tendiente a dar al gobierno un golpe ‘blanco’ (destituyéndolo por vía ‘formal’). Esto implicaba que la elite de Santiago cambiaba de nuevo su táctica opositora, pasando esta vez desde una etapa de obstruccionismo parlamentario, a otra de conspiraciones golpistas” (Salazar, 2005: 248).⁵

Así, los distintos conflictos y presiones alimentaron una salida federalista que se concretó bajo un clima político extremadamente tenso (Barros Arana, 2005; Massardo, 2008; Castillo, 2009).

Las resistencias de los poderes políticos, económicos y eclesiásticos apostados en Santiago no debilitaron la convicción de Freire sobre la viabilidad y necesidad de introducir un esquema federativo en Chile. Freire creía firmemente en el federalismo como un tipo de organización más representativo, democrático y garante del resguardo de las libertades públicas. El mismo hecho de que Freire haya capitaneado como generalísimo la lucha contra la reconquista española en Chiloé (1814-1817) le hizo adquirir una particular visión de las necesidades de los distintos territorios.⁶ Además, había sido Intendente de Concepción durante el periodo de O’Higgins, empapándose de las necesidades, demandas y sentido anti-centralista de la zona. Como dejaba entrever Encina (1955), las provincias de Coquimbo y Concepción estaban animadas por un sentimiento hostil hacia Santiago y sus diputaciones a razón del esquema concentrador de las decisiones políticas que estaban en manos de la aristocracia capitalina. Como agrega Heise, “al iniciarse la tercera

⁵ Los ensayos de las cartas constitucionales de 1823 ya restringían el acceso al poder político para la mayoría a través de cláusulas que estaban vinculadas, principalmente, al analfabetismo, el género y la posesión de patrimonio. Bajo este ordenamiento, el poder político y económico estaban dominados por la aristocracia santiaguina, en un contexto donde el desorden fiscal y la inestabilidad política hacían aún más precario el peso decisorio de las provincias.

⁶ Sus victorias lo habían posicionado como un líder de público reconocimiento que le permitió alcanzar rápidamente el poder y la conducción política de la nación en construcción.

década del siglo XIX, centralismo y autoritarismo significaban en Chile –y en toda América hispana- absolutismo, en tanto que el federalismo entrañaba libertad y prosperidad” (Encina, 1955: 27).

Freire, Infante y Matta se identifican como los forjadores de este primer intento federalista que se desarrolló en un clima de agitación política. En medio de un escenario enrarecido por los conflictos sociopolíticos que llevaron a la renuncia de Freire y la asunción de Manuel Blanco Encalada a la Dirección Suprema de Chile, el Congreso aprobó el 11 de julio de 1826 un proyecto de ley donde se estableció: “la República de Chile se constituye por el sistema federal, cuya Constitución se presentará a los pueblos para su aceptación” (Ossa, 2007: 113). En la aprobación del proyecto federalista chileno se planteaban iniciativas que hasta hoy se discuten como, por ejemplo, la elección provincial de intendentes, gobernadores, miembros eclesiásticos y las asambleas provinciales que, en esa época, se retrataban como órganos máximos de poder local (Goldman, 2003; Illanes, 2003; Foresti, Löfquist y Foresti, 1999). Además, las leyes federales de 1826 (ratificadas en el ensayo constitucional de 1828) cambiaron la anterior estructura político-administrativa del país dividiendo el territorio en 8 provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé.⁷

Este primer ensayo federalista en Chile fue breve y acotado, al igual como el intento de León Gallo en 1959 que no tuvo mayor trascendencia. En la práctica, imperaban la cultura e intereses centralistas por lo cual no resultó asombroso encontrar una rápida y férrea respuesta encarnada en la figura de Francisco Antonio Pinto quien, en su ejercicio de Presidente de la República, suspendió las leyes federales y se despojó definitivamente de ellas en la Constitución de 1828, reinstalándose el modelo unitarista (Ortiz y Valenzuela, 2014). La renuncia de Freire al mando de la presidencia y las disputas, por un lado, entre federalistas y centralistas, y, por otro, entre liberales y conservadores, terminaron por debilitar el frágil y fragmentado orden institucional. Salazar y Pinto (2010) han señalado que este ensayo federalista, aunque no logró finalmente consolidarse, fue uno de los primeros signos por tratar de conformar un sistema político-administrativo sustentado en la noción de “democracia de los pueblos”, en la medida que buscaba alcanzar mayores

⁷ Reconocida importancia tuvieron, en este periodo, la conformación de las *asambleas provinciales* como experiencias de contrapeso al centralismo político. Estas asambleas buscaban dotar de mayores facultades decisionales y recursos financieros, materiales y humanos a las provincias. Una de las asambleas que generó cierto contrapeso al dominio político ejercido en Santiago fue Concepción, una de las provincias con mayor densidad demográfica en ese momento.

libertades públicas y una representación política proporcional de las provincias en el parlamento. Sin embargo, las permanentes pugnas entre bandos políticos opositores condujeron, finalmente, a un golpe de Estado/cuasi guerra civil (1829-1830) que terminó por derrocar la corriente freirista-federalista, dando paso al periodo conocido como la República Conservadora y el Estado portaliano.⁸

La imagen portaliana que se plasmó en los primeros años de la tercera década del siglo XIX, buscaba hacer frente al “peso de la noche” que había caracterizado particularmente la agitada década precedente. A partir de allí, emanó el ideario de restitución de la autoridad y, como corolario, la construcción de un Estado fuerte y centralizado. El carácter autoritario y centralizado del Estado fue concebido por Portales y los conservadores como una condición sine qua non para el restablecimiento del orden social en Chile. Portales pensaba que el estado de “barbarie” de la sociedad chilena se expresaba a todo nivel, incluso en el conocimiento de las autoridades territoriales y de quienes tenían la responsabilidad de conducir los destinos de las provincias.

La redacción de la Constitución de 1833 no solamente puso término al paréntesis federalista impulsado por Freire, sino que también se transformó en el sustento del nuevo ordenamiento del Estado y el predominio de la corriente conservadora representada por el ala pelucona. En términos político-administrativos, la Constitución de 1833 organizaba el territorio en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos (en orden decreciente). Además, definía ciertos principios que favorecieron el unitarismo y el esquema centralizado de las decisiones políticas como, por ejemplo, que “la República de Chile es una e indivisible” (Artículo 3) o que “el gobierno superior de cada Provincia en todos los ramos de la administración residirá en un Intendente, quien lo ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes o instrucciones del Presidente de la República” (Artículo 116).

Bajo este modelo, como señalaba Góngora (2006), el unitarismo centralizado se instaló como esquema de ordenamiento territorial cuando el Estado chileno fue formalmente ratificado como “unitario” e “independiente”. Si bien la Constitución de 1833 (la de mayor duración en el siglo XIX y que registró

⁸ La milicia fue un actor relevante que estuvo en medio de la expresión centralizada de las disputas entre presidencialismo y parlamentarismo. La postergación del ejército que se encontraba asentado en las provincias de Coquimbo y Concepción jugó a favor de la intromisión de las tropas golpistas y la configuración de las estrategias de insurrección. Los oficialistas y los insurrectos se enfrentarán finalmente en la batalla de Lircay (1830) donde se derrocó definitivamente al fugaz experimento federalista.

hasta 1925) proclamaba a Chile como una República democrática representativa, lo cierto es que el prisma portaliano planteaba, en la práctica, postergar la democracia hasta educar cívica y moralmente a la población. Como se puede apreciar en la carta enviada por Portales a Tocolma, el discurso moralista en la Constitución de 1833 se sustentaba en la necesidad de “civilizar” a los ciudadanos y “dotarlos” de criterio cívico, educación y buenas costumbres. Según Portales y la élite gobernante, Chile “no estaba preparado” para construir una República basada en la democracia, las libertades públicas, la participación de las provincias y el orden social espontáneo (Encina, 1997; Góngora, 2000; Jáksic, 2001; Fuentes, 2010).

Por otro lado, para Salazar y Pinto (2010) el Estado de 1833 fue el “Estado de los mercaderes: el poder central arrasó con los poderes locales para despejar su ya amplio “dominio mercantil de circulación” (Salazar y Pinto, 2010: 35). Las autoridades locales y provinciales dependían exclusivamente del Presidente de la República. En esos términos, la democracia se concebía como un proyecto deseable pero, en la práctica, quedó “postergado” para tiempos futuros, cuando por obra de un “gobierno fuerte y centralizador”, sujetado en la autoridad y respeto a las leyes, se lograra canalizar el orden moral e institucional. En consecuencia, la escritura jurídica era democrática mientras que la realidad sociopolítica se caracterizaba por ser profundamente despótica (Silva, 1954; Bravo, 1978; Jocelyn-Holt, 1998; Villalobos, 2005).

Esta situación influyó en el tipo de relaciones que el Estado comenzó a establecer con las demás provincias. Las estrategias de recentralización estatal y el reacomodo de los grupos conservadores, en general, brindaron poco espacio a las iniciativas progresistas, descentralizadoras, liberales y democráticas. La única iniciativa significativa tangible se registra el año 1856, cuando el país se dividió en 13 provincias y 51 departamentos. Además de los intentos de colonización del territorio sur y austral del país, los principales cambios político-administrativos estuvieron signados por procesos de reestructuración y creación de provincias que no lograron incentivar la reformación del esquema de ordenamiento y funcionamiento estatal centralizado.

Hasta 1861 el conservadurismo portaliano gobernó la escena política.⁹ Sin embargo, como corriente ideológica continuó vigente aún con la elección de

⁹ Fue un periodo caracterizado por los “decenios presidenciales” donde se aparentan ciertos rasgos de estabilidad política y orden social pero que, no obstante, es expresión del descomunal poder presidencial y la adyacente concentración territorial de las decisiones políticas. Estos decenios se organizaron, principalmente, con Joaquín Prieto (1831-1841),

José Joaquín Pérez, cuando se dio inicio al periodo de la República Liberal. Durante esta etapa y hasta 1891, las relaciones entre el Estado y las provincias continuaron atadas al predominio de la clase político-oligárquica asentada en la capital. Como lo demuestran diferentes estudios, la centralización demográfica, económica y política caminaron relativamente a la par (Paz y Cepeda, 2004; Salazar y Benítez, 1998). En este contexto, la corriente federalista se encontró frente al gran murallón centralista y difícilmente logró hacerle peso. Las disputas permanentes entre los poderes del Estado (especialmente entre los poderes ejecutivo y parlamentario), la guerra naval contra España (1865-1866), la incertidumbre económica e inestabilidad política fueron elementos que, de una u otra forma, jugaron contra el resurgimiento y consolidación del federalismo.¹⁰ Por otro lado, las provincias y las asambleas provinciales que actuaban de facto contra las decisiones del poder central tampoco lograron convertirse en un real contrapeso del centralismo político que concentraba su poder decisorio en la Presidencia y el Ministerio del Interior. Las autoridades locales designadas desde el nivel central administraban los órganos desconcentrados del Estado, debiéndose expresamente al mandato presidencial. Así, jerarquías ultra-verticales dieron forma al brazo territorial del Estado chileno, con una clara tendencia unitarista que con los años se fue consolidando a pesar de los desequilibrios existentes en el desarrollo económico y socioterritorial del país.

En lo que sigue, continuaremos profundizando en este tema y nos remitiremos a las transformaciones y acontecimientos que, a fines del siglo XIX, marcaron la formación del Estado-Nación. La conquista y colonización de la zona sur de Chile junto con la anexión de las regiones de Tarapacá y Antofagasta a territorio nacional tras la Guerra del Pacífico de 1879, el proceso de construcción del Estado siguió su curso. Fue un proceso dialéctico que no se redujo, como algunos estudios sostienen, a relaciones unilaterales de dominación del Estado y subordinación de las regiones. Más bien, desde el constructivismo social y el análisis de redes, estas relaciones revelan diversas direcciones, sentidos, consecuencias para los actores intervinientes. A

Manuel Bulnes (1841-1851), Manuel Montt (1851-1861) y José Joaquín Pérez (1861-1871).

¹⁰ Complejidad que, en términos prácticos, significaba una inversión que el Estado no estaba en condiciones de realizar a causa de las alicaídas arcas fiscales que quedaron debilitadas después del enfrentamiento bélico con la confederación Perú-Boliviana (1836-1839) y la guerra naval contra España (1864-1866). Este escenario alejó definitivamente los fantasmas del federalismo consolidando la organización político-administrativa unitaria y centralizada.

continuación, nos adentraremos en el último cuarto decimonónico y, especialmente, en las estrategias de colonialismo interno y expansión territorial que culminaron con la anexión de Tarapacá y Antofagasta, en el marco de la reconstrucción de las relaciones Estado, sociedad y territorio.

2.1.2 Expansión territorial y colonialismo interno del Estado chileno

Tarapacá ha sido históricamente una zona con especiales características geográficas, geopolíticas y socioculturales. Durante el periodo preincaico se encontraba habitada por pequeñas comunidades indígenas geográficamente dispersas (aymaras y quechuas), comúnmente denominados Señoríos. Posteriormente, en tiempos de la administración peruana (1821-1879), Tarapacá basó su economía en la explotación de recursos naturales, en particular, de guano y salitre. Estas actividades la convertirían en un territorio económicamente dinámico y estratégico que alimentaba las subterráneas intensiones expansionistas chilenas. Como largamente se recorre en la literatura especializada, la vocación expansionista del Estado chileno se tradujo en agobiantes expediciones científicas y campañas colonizadoras (Martinic, 1977; Otero, 2006; Fuentes, 2010).¹¹ La conquista de territorios al norte y sur del país tenía el claro propósito de catastrar las características de cada uno de ellos para su apropiación y aprovechamiento de sus riquezas naturales. La Guerra del Pacífico (1879-1884) que enfrentó a Chile con las naciones de Perú y Bolivia se basó en este afán, marcando un antes y un después en las relaciones diplomáticas y paradiplomáticas de estos países.¹²

La anexión de Tarapacá al Estado chileno no solamente significó la redefinición de las fronteras geográficas. También trasuntó en la redefinición de las relaciones internacionales con las naciones vecinas, la agregación de más de mil kilómetros de longitud espacial que debían ser administrados por el Estado y el consecuente aprovechamiento de las riquezas minerales que, aunque privatizadas, permitieron la captación de recursos fiscales vía impuestos y tributaciones (Cariola y Sunkel, 1982; Cortés y Stein, 1977; Millán, 2004; Ortega, 2005).

¹¹ La pacificación de la Araucanía y la firma del Tratado de 1881 que redefinió los límites fronterizos entre Chile y Argentina fueron prueba de aquello.

¹² Inclusive, aún pueden observarse algunas controversias que tienen su origen en la Guerra del Pacífico. Los últimos años, tanto Perú como Bolivia han demandado ante el Tribunal de La Haya a Chile por cuestiones relativas a límites fronterizos que se remontan de este periodo.

Ciertamente la empresa de colonización interna impulsada por el Estado chileno no fue fácil. El desgaste financiero fiscal que significó la Guerra del Pacífico y el mantenimiento del ejército en el sur del país dejaron una pesada carga financiera fiscal que generó varios roces entre el poder presidencial y el poder parlamentario. La construcción de República era, hasta entonces, un proceso inacabado. A partir de ahí, Tarapacá comenzó a relacionarse con el Estado chileno bajo los signos de la dependencia, la subordinación político-administrativa y los principios innegociables de la soberanía nacional. Si bien la provincia de Tarapacá no era una zona densamente poblada, se caracterizaba por poseer una heterogénea composición demográfica que se diversificó con los procesos migratorios, especialmente luego de que la industria salitrera evidenciara signos de recuperación en los niveles de producción y exportaciones (Reyes, 1986; Steenhuis, 2007; Gazmuri, 2012).¹³ Así, la historia política, económica y social de Tarapacá de fines del siglo XIX es la historia de la conquista territorial y el colonialismo interno del Estado chileno. La demarcación jurisdiccional de las nuevas fronteras políticas entre Chile y Perú, ratificado en el Tratado de Ancón (1883), supuso adicionalmente una ‘conquista cultural’ que se tradujo en un conjunto de políticas, estrategias y acciones de chilenización en el territorio, con impactos en las comunidades aymaras de la zona y sobre las instituciones, organizaciones y personajes de origen, preferentemente, peruano y boliviano (Tudela, 1992; Cavieres, 2007; González, 2013; Albó, 2002).¹⁴

El interés por colonizar el norte de Chile y mantener el poderío militar instalado en la zona también tenía un claro objetivo económico y de soberanía nacional. El norte representaba las riquezas minerales, la posibilidad de darle continuidad al proyecto político y al plan de obras públicas que el Presidente Balmaceda tenía en mente. Empero, la ocupación del territorio y la apropiación de la industria salitrera fue un proceso complejo no exento de dificultades. La desvalorización de los certificados de dominios de las propiedades salitreras obligó al Estado chileno a ponerlos en venta al mejor postor. La política de

¹³ En este periodo, la diversidad cultural de Tarapacá se expresaba en la confluencia de múltiples identidades, sobresaliendo las identidades indígenas (aymaras, quechuas), colonias de extranjeros (chinos, peruanos y bolivianos), y chilenos que desde otros lugares migraron a Tarapacá en búsqueda de mejores oportunidades laborales. Esto demuestra que Tarapacá no era una zona despoblada que el Estado simplemente debía “ocupar”.

¹⁴ Ciertamente el proceso de chilenización se vivió de forma diferente en las zonas urbanas en comparación con las rurales, donde la presencia del Estado era más débil e incipiente. En ese sentido, Castro (2004) tiende a cuestionar el proceso de chilenización en Tarapacá, criticando la efectividad que otros estudiosos tienden a dar a priori por sentado.

privatización de los certificados de dominio de las industrias salitreras impulsada por el gobierno de Balmaceda se tradujo en una oportunidad comercial para los inversionistas extranjeros (principalmente ingleses).

Fue así como alrededor de 1890 Douglas North llegó a controlar más de un 70 por ciento de la industria salitrera apostada en Tarapacá (de ahí su apodo “el rey del salitre”), además de controlar el monopolio del agua que abastecía las distintas actividades (especialmente mineras) en el puerto de Iquique. Arica, habiendo sido el puerto natural de Potosí en el periodo colonial, no evidenció el desarrollo de la industria salitrera y, más bien, durante este periodo, quedó bajo la dependencia económica y política de Iquique. Si bien estas políticas liberales emanadas del Gobierno de Balmaceda fueron duramente criticadas por conceder recursos minerales tan preciados al capital extranjero, lo cierto es que le permitió al gobierno de Balmaceda cubrir el déficit fiscal que se venía arrastrando por varios años y mantener al ejército apostado en una zona de conflicto latente (Heise, 1960).

El hecho que a fines de los años veinte se haya convenido realizar un plebiscito en Arica y Tacna para determinar los límites fronterizos definitivos entre Chile y Perú, generó voces de alerta entre ambas naciones y catalizó el surgimiento de distintas estrategias de chilenización y peruanización del territorio. De ahí que el objetivo de crear nación y chilenizar el territorio conquistado fueron aspectos determinantes durante los primeros años de anexión de Tarapacá al Estado de Chile. Interesante resulta observar que pese a las dificultades de un escenario de posguerra, el Estado chileno rápidamente buscó gobernar el territorio, aunque como bien señalaba Castro (2004), con escasa presencia en las comunidades rurales e indígenas de la región.

El refloreCIMIENTO de la industria salitrera estimuló la migración interna sur-norte e incitó el desarrollo de otras áreas de la economía nacional como, por ejemplo, la agricultura. Los servicios sociales básicos en educación y salud pública comenzaron rápidamente a implementarse con un tinte ideológico chilenizante en sus manifestaciones simbólicas y materiales.¹⁵ A la manera de Althusser (1988), prontamente los <<aparatos ideológicos del Estado>> se montaron en las principales localidades de las nortinas (Tacna, Arica e Iquique, Pisagua, Pica y San Lorenzo de Tarapacá por la Provincia de Tarapacá), iniciándose, en el caso de Chile, lo que se ha denominado un proceso de “chilenización compulsiva” (González, 1995 y 2004; Artaza y Milet, 2007; Gundermann et al., 2003).

¹⁵ Según González (2007), la escuela se convirtió en un verdadero instrumento ideológico del Estado en el impulso que la chilenización en Tarapacá, evidenciándolo en el caso de Tunupa.

Pese a que el presidente Balmaceda contaba con escaso apoyo parlamentario y varios grupos opositores a su gestión, no fue impedimento para organizar el Ministerio de Obras Públicas y orientar su labor con el claro propósito de expandir las oportunidades educacionales y generar las condiciones de infraestructura para el desarrollo industrial de la provincia y el país. En los primeros discursos públicos de Balmaceda, estos dos grandes anhelos se pueden palpar. En marzo de 1889, por ejemplo, en su gira presidencial por Iquique y otras ciudades del norte de Chile (una práctica que comenzó a hacerse común en ese tiempo), Balmaceda apelaba en su discurso a la necesidad de frenar las dinámicas de *laissez faire* que habían terminado por monopolizar la industria salitrera en Tarapacá. Llamaba, asimismo, al aumento de la producción y promoción de medidas de eficiencia a las exportaciones, lo que no fue bien visto por los empresarios salitreros ingleses. El gobierno de Balmaceda buscaba aumentar las exportaciones para obtener mayores tributos mientras que North, el rey del salitre, esperaba justamente lo contrario, vale decir, controlar y limitar las exportaciones para mantener en alto el precio del salitre en los mercados internacionales (especialmente de Holanda, Bélgica, Francia, Inglaterra y Alemania).

Para un importante número de investigadores, una de las causas que detonó el estallido de la guerra civil de 1891 y la caída del gobierno de Balmaceda fue la disputa entre presidencialismo y parlamentarismo (Pizarro, 1971). Sin embargo, las tensiones entre la política económica balmacedista y los intereses monopolizadores del capital extranjero del salitre asentado en Tarapacá fueron aspectos significativos que ayudan a explicar la detonación del conflicto y el derrumbamiento del régimen (Yrarrázabal, 1953; Sagredo, 2002; Teitelboim, 2002). Iquique fue uno de los escenarios principales donde los opositores al régimen liberal-oligárquico se organizaron para derrocar al presidente Balmaceda. La elección del escenario donde se articuló la oposición al régimen balmacedista no fue hecha al azar. Los grupos opositores (facciones del Partido Nacional, grupos conservadores, insurrectos de la Armada y el Ejército) contaron con el financiamiento de los empresarios ingleses quienes se habían sentido amenazados con los anuncios presidenciales que buscaban aumentar la producción y las exportaciones para obtener mayores tributos fiscales. En este sentido, la oposición de los grandes empresarios del salitre a la política económica balmacedista fue fundamental a la hora del estallido de la guerra civil de 1891.

Luego de la guerra civil de 1891, el proceso de chilenización en la provincia de Tarapacá continuó su curso e, inclusive, se intensificó con los años. La postergación del plebiscito proyectado para 1894, que buscaba dirimir la situación jurisdiccional de Tacna y Arica, generó desconfianza por el lado

peruano. Por el lado chileno, esta situación aceleró la activación de estrategias nacionalistas por parte del Estado, grupos y congregaciones sociales. Estas estrategias chilenizadoras tuvieron distintas expresiones y se aplicaron a diferentes ámbitos de la vida social. La clausura de las escuelas peruanas y la expulsión de profesores peruanos; el cambio de nomenclatura de las calles de las principales ciudades; la clausura de iglesias peruanas y el extrañamiento de los sacerdotes; la censura y expulsión de periódicos peruanos y sus redactores; el cierre de clubes sociales peruanos y la reducción de la población obrera peruana que trabajaba alrededor de la industria salitrera son sólo algunas de las acciones chilenizadoras que, de manera legítima e ilegítima, fueron implementadas. Así, la chilenización de la provincia de Tarapacá fue testigo de violentas y brutales acciones xenofóbicas por parte de grupos organizados. Una de las acciones organizadas en ese sentido se conoció como “las ligas patrióticas”, que surgió como una estrategia subterránea y con insospechadas consecuencias.

Las ligas patrióticas surgieron como un contra movimiento político-cultural de características xenofóbicas y nacionalistas que no solamente buscaba amedrentar a todo aquel que fuese peruano o extranjero para expulsarlo del país sino que, además, veía con recelo al movimiento obrero y todo impulso reformativo que comprometiera el sentido de “unidad de la nación”. Lo que demuestran las ligas patrióticas es que la chilenización pacífica fue un fracaso y que las hostilidades y tensiones fronterizas se incrementaron especialmente a comienzos del siglo XX (González, 2004; Castro, 2005b).¹⁶ Las ligas patrióticas se extendieron hasta 1929 y durante los últimos años las hostilidades continuaban deteriorando las relaciones entre países, por lo que el tratado de Lima llegó para zanjar este asunto y poner término a un largo periodo de indecisión de las controversias diplomáticas entre Chile y Perú.¹⁷ Así, el “correteo”, la violencia física y la intimidación eran parte de una estrategia de conquista cultural, política y económica del territorio en disputa.

La ideología chilenizante afirmaba sin distinción “todos somos chilenos”, intentando legitimar la concepción del Estado unitario a través de estrategias centralizadas, estandarizadas y artificiosas que terminaron por negar las

¹⁶ Un análisis re-interpretativo respecto de ligas patrióticas en Tarapacá y sus impactos es posible encontrarla en González (2004). Desde la perspectiva peruana, el estudio de Palacios (1974) describe cómo se vivió en Perú la llegada y recibimiento de peruanos expulsados desde Chile.

¹⁷ Con el tratado de Lima en 1929 se delimitan las fronteras entre Chile y Perú, reincorporándose la Provincia de Tacna al dominio peruano, mientras que Arica se mantuvo bajo el dominio de Chile, como frontera norte y puerta de entrada al país.

distintas identidades culturales apostadas en el territorio. Peruanos, aymaras, quechuas, chinos, bolivianos y chilenos eran parte de la heterogénea composición poblacional que se vio suprimida con las estrategias chilenizadoras de la época, las cuales se asimilan en momentos a un plan apartheid con tratos anti-raciales y segregacionistas.

En síntesis, la incorporación de Tarapacá al Estado chileno no significó el replanteamiento de la organización territorial del Estado que, más bien, continuó atada a la sombra del “portalianismo” y al esquema unitario-centralizado. La esencia del Estado unitario no cambió y el poder político, aunque menos concentrado en la figura del Presidente de la República, siguió fuertemente centralizado en la capital. Después de 1891, la colonización de Tarapacá continuó gestándose como una batalla regional que no perturbó significativamente la estabilidad política y económica del país. A nivel nacional, no obstante, se daba inicio a un nuevo periodo de la historia política, económica y social de Chile cuando, por primera vez, se instaura un régimen parlamentario (Villalobos, 1974 y 1992).

Así, la expansión de los límites geográficos del país más que incentivar la descentralización del Estado acentuó la centralización. En consecuencia, en una zona geopolíticamente controvertida y sensible como Tarapacá, la atención y presencia del Estado a través de la milicia fueron atípicas respecto con la colonización interna desplegada en otras zonas. A continuación, continuaremos profundizando estos aspectos identificando y describiendo los principales cambios socioinstitucionales acaecidos a fines del siglo XIX y principios del XX, así como las medidas descentralizadoras que buscaron potenciar la administración de los territorios.

2.1.3 Transformaciones en la organización territorial del Estado y la cuestión regional

Hacia 1878, un año antes que se desatara la Guerra del Pacífico, el país contaba en total con 18 provincias y limitaba, por el norte, en la región de Atacama. El proceso de creación y reestructuración de provincias no había llegado a generar cambios estructurales significativos en el modelo territorial unitarista del Estado, a excepción del ensayo federalista de 1826 que no había logrado institucionalizarse de manera acabada ni implementarse en un horizonte de largo plazo. Una vez anexadas oficialmente las provincias de Tarapacá (1884) y Antofagasta (1888) al Estado chileno, el país completó la creación de un total de 23 provincias.

Complementariamente a la reestructuración territorial y la creación de nuevas provincias, la puesta en vigencia de la *Ley de Comuna Autónoma* (1891)

durante el mandato del Presidente Jorge Montt, permitió otorgarle mayores niveles de autonomía a las municipalidades y departamentos. Esta ley otorgó atribuciones electorales a las municipalidades y, lo que resultaba contradictorio, quedó a completa disposición del poder concentrado y centralizado del Presidente de la República. Además, se basó en el poder despersonalizado de 3 alcaldes y 6 regidores, con la posibilidad de adicionar un nuevo municipal en poblaciones superiores a los 20 mil habitantes.¹⁸ En términos cuantitativos, esta ley permitió la creación de 195 nuevas municipalidades. Pero más importante aún y acorde con el escenario pseudo-parlamentario, lo que buscaba esta ley era limitar el peso del presidencialismo que desde 1830 aparecía fuertemente asociado a rasgos autoritarios.

Si bien la Ley de Comuna Autónoma buscaba limitar el poder del ejecutivo y, junto con ello, la centralización político-administrativa del país, en la práctica, fomentó el caudillismo y el clientelismo político (Fernández, 2003; Silva, 1992; González, 1997; Durston, 2005). Este distorsionado rol del municipio contrastaba con la coherente visión por reformar el sistema de administración territorial del Estado y entregarle mayores facultades y responsabilidades administrativas al ámbito local. De esta manera, el municipio se transformó en un actor clave en el territorio, incentivando la participación comunitaria y el ordenamiento, saneamiento y seguridad de los espacios públicos.

En este escenario, la incorporación de Tarapacá al Estado chileno no sólo supuso un reacomodo político-administrativo del país sino que, además, remeció las bases del sistema político y económico en su conjunto. Con el rápido apogeo y bonanza de la industria salitrera se generó un primer impulso en el proceso modernizador del Estado. La estabilización de las arcas fiscales permitió el financiamiento de políticas públicas que apuntaban a los asuntos básicos del bienestar de la población. Complementariamente, el estándar de vida de un selecto grupo de la población mejoró considerablemente mientras que la clase obrera, reconocida por los historiadores como sujeto de cambio social, apostaba a su supervivencia realizando trabajos en la pampa con esfuerzos sobrehumanos. Las distancias económicas y sociales entre estos dos grupos fue, indudablemente, un “caldo de cultivo” para la explosión del conflicto social entre la burguesía y el proletariado. En este escenario, la cuestión territorial quedó subsumida en la cuestión social, la cual se vinculó a las demandas del movimiento obrero y los problemas de pauperización de la sociedad.

¹⁸ Véase: Congreso Nacional (1891). “Proyecto de lei sobre organización i atribuciones de las municipalidades”. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile previa autorización.

El auge de la industria salitrera estimuló numerosos cambios socio-territoriales tanto en el ámbito nacional como local. Mientras el Estado centralizaba la recaudación de impuestos provenientes de la producción salitrera, Santiago concentraba el financiamiento y construcción de obras públicas, acelerando el proceso de urbanización. En la Provincia de Tarapacá, el rápido crecimiento de la industria salitrera generó un boom migratorio de personas y trabajadores que buscaban integrarse a esta nueva fuente de riqueza y prosperidad. Sin embargo, la carencia de un marco regulatorio de las relaciones productivas y laborales, así como la ‘performance’ de las políticas de *laissez faire*, generaron fuertes inconsistencias que se caracterizaron por la fuga de los impuestos fiscales recaudados y escasas obras de inversión comunitaria en la zona donde justamente provenían los impuestos de los recursos mineralógicos. En una frase coloquial, se trataba de ‘sacar y llevar’.

En una línea de análisis que releva el fenómeno de la desigualdad social, los contrastes se tradujeron en insalvables brechas económico-sociales entre los obreros del salitre y la plana directivo-propietaria de las oficinas productoras. El conflicto redistributivo y los antagonismos de “clase” (un concepto que para muchos es extemporáneo), fueron aspectos determinantes de la cuestión social, dando forma y consistencia al movimiento obrero.

Como ha sido mencionado, Tarapacá fue la cuna del movimiento obrero, así como escenario del surgimiento de los partidos políticos de izquierda, instancias sindicalistas y formaciones gremialistas. Esto, sin duda, concentró la atención de los gobiernos centrales y los grupos oligárquicos que disfrutaban de una posición de privilegio en la sociedad y veían como una amenaza la formación de estas nuevas alianzas. A los viejos y turbulentos anarquistas (vinculados directamente con la International World Workers) se sumaron el Partido Obrero Socialista y el Partido Comunista (agrupados en la Federación Obrera de Chile), los cuales instalaron un discurso reivindicativo de aspectos sociales y laborales.

El Estado y la elite gobernante vieron estos nuevos movimientos como una amenaza y, lo que es peor, como demandas provenientes de sujetos sin derechos (Salazar, 2013). El “uso legítimo de la violencia” fue comúnmente concebido como un instrumento eficaz de restablecimiento del orden social. Pese al periodo parlamentarista, la concepción portaliano-autoritaria del Estado chileno reflató y fue usada como subterfugio para mantener controlados a los grupos opositores (mutuales y mancomunales obreras especialmente). La matanza de Santa María de Iquique (1907) constituye un ‘símbolo’ dentro de los múltiples episodios de sangre relatados extensamente por historiadores, antropólogos, sociólogos y cientistas sociales chilenos y extranjeros (Bravo, 1993; Deves, 2002; Artaza, 2006; Guerrero, 2007; Grez, 2007; González, 2007;

Pinto, 2007; Jo Frazier, 2007; Artaza, González y Jiles, 2009). Este acontecimiento permite comprender el tipo de relaciones que se gestaron entre el Estado y los movimientos sociales de la zona, así como las estrategias utilizadas en la resolución de los conflictos que eran, por lo general, conducidos centralizadamente por el Ministerio del Interior.

En los distintos registros históricos que se refieren a la controversial demanda de los 18 peniques (como se conoce al conflicto obrero que derivó en la masacre obrera de 1907), es posible observar el manejo políticamente centralizado de un asunto que poseía una clara expresión territorial y que atañía especialmente a las familias de la pampa salitrera.¹⁹ Los exacerbados aires represivos del gobierno central de Pedro Montt no se dejaron esperar. Por intermedio del Ministro del Interior Rafael Sotomayor Gaete,²⁰ se ordenó reprimir la huelga que dejó una cifra indeterminada de muertes (rangos que van desde los 2200 a las 3600 personas), entre chilenos, peruanos y bolivianos.²¹

Entre 1890 y 1918 el auge de la industria salitrera tuvo un amplio impacto en la economía nacional. Los datos estadísticos disponibles, así como los discursos y expresiones artísticas de la época, representan la idea de que el salitre fue sinónimo de “prosperidad”.²² No obstante, la desaceleración y crisis de la

¹⁹ Conclusiones derivadas de los análisis a los archivos confidenciales de los años 1907, 1908, 1909, 1918 y 1919 del Ministerio del Interior, la Intendencia de Tarapacá, la Gobernación de Pisagua y la Municipalidad de Iquique, los cuales se encuentran disponibles en la Biblioteca Nacional de Chile y el Centro Regional de Archivos Documentales de Tarapacá. Muchos de estos documentos estaban escritos en lenguaje abstracto y códigos de seguridad militar. Se consideraron los documentos descifrables y legibles.

²⁰ Sotomayor Gaete fue hijo de Rafael Sotomayor Baeza, quien fuese Ministro de Defensa durante la Guerra del Pacífico. Además, ocupó el cargo Intendente de Tarapacá durante el periodo 1881-1882.

²¹ Cabe precisar que, en el ámbito nacional, la cuestión social no se redujo únicamente a la situación de los obreros del salitre. El campesinado, peones y trabajadores del sector agrícola también se encontraban en una situación de precariedad y pauperización, así como de desigualdad social frente a la situación del latifundista y propietario terrateniente. Sin embargo, nos detenemos en la cuestión social de los obreros del salitre con el propósito de acotar el debate y destacar las relaciones políticas y administrativas que el Estado chileno mantuvo durante este periodo con los distintos actores sociales, políticos y económicos de la provincia de Tarapacá.

²² Haciendo un breve recorrido por las pinturas, impresos y afiches de la época queda en evidencia la importancia que tuvo la industria del salitre en el desarrollo del país, especialmente en su periodo de bonanza. Sin embargo, se trataba de una prosperidad cortoplacista y concentrada en unas pocas manos.

industria salitrera agudizó la cuestión social y dejó a Chile sumido en una profunda recesión económica (Yáñez, 2003). La invención del salitre sintético, el estallido de la Primera Guerra Mundial y los nacientes partidos de izquierda que surgían junto con la fuerza organizativa del movimiento obrero generaron un contexto de incertidumbre económica y agitación social que ponía a prueba la gobernabilidad y legitimidad de los grupos oligárquicos, así como la representatividad de los partidos políticos tradicionales tales como Partido Nacional (o partido “monttvarista”), el Partido Conservador y el Partido Liberal. Con todo, Tarapacá se convirtió en una preciada vitrina para la reproducción del poder de la clase política central, situación que aprovechó de sobre manera Arturo Alessandri y otros políticos de renombre.

El León de Tarapacá –como se apodó a Alessandri tras la reñida contienda electoral que mantuvo con Arturo del Río, su opositor principal–, logró utilizar y sacar provecho a su calidad senatorial. Sin restar mérito a la campaña presidencial de Alessandri (1919-1920), la cual introdujo un discurso inteligentemente alineado con las demandas sociales y ciudadanas, la calidad de Senador por Tarapacá le significó introducirse en el parlamento, escaño que operó como un importante ‘muestrario político’ que le permitió hacerse públicamente conocido y alcanzar la presidencia de la república en 1920. Sin embargo, en su periodo parlamentario, Alessandri se dedicó preferentemente a dar forma al Banco Central que se materializaría posteriormente en 1925. Por el contrario, poco tiempo dedicó a los asuntos de la circunscripción, una situación hasta hoy criticada por el ciudadano común y corriente quien suele interpretar esta situación como una ‘instrumentalización’ de la ocupación de los cargos públicos.

A comienzos de los años veinte, la cuestión social en Chile alcanzaba su punto más álgido. La crisis del salitre y la agudización de la cuestión social en Chile desembocaban en actos de rebelión y ponían a prueba nuevamente las capacidades organizativas de las identidades obrera y pampina.²³ El cierre de varias oficinas salitreras entre los años 1920 y 1921 trajo consigo desempleo y una alta inestabilidad laboral que se tradujo en una alta migración y movilidad de obreros hacia el centro del país. Según González (2002), de un máximo de 137 oficinas que funcionaban en 1914 se pasó a 53 el año 1921. Muchos de estos obreros que se trasladaron a la zona centro del país en búsqueda de nuevas oportunidades laborales se aglutinaron como una especie de “ejército

²³ El año 1925, la insurrección de los trabajadores (estibadores y jornaleros) de las oficinas salitreras de *La Coruña* y *Marusia* no solamente rememoraron la matanza de Santa María de Iquique (1907) sino que, además, la violenta represión con que el Estado central buscó ‘contener’ el conflicto redistributivo en Chile y cualquier amenaza al orden social.

industrial de reserva” que pasó a formar parte de una nueva multitud que contribuyó, en gran medida, a configurar en la capital un movimiento de masas más heterogéneo y organizado. Alessandri –ya en su calidad de Presidente de la República– rápidamente se puso a tono con las manifestaciones y protestas alusivas a la crisis social, política y económica del país. Su gobierno debió enfrentar las manifestaciones de las masas desposeídas y los obreros que de manera creciente comenzaban a radicarse en la capital, aglutinándose en las organizaciones y mancomunales obreras de Chile.

Lo importante es que Alessandri habiendo enfrentado un difícil primer periodo de gobierno fue capaz de avanzar en materia de descentralización, probablemente, más de lo que se había hecho en noventa años. Sin duda, el delicado momento económico que experimentaba la industria salitrera puso en aprietos el financiamiento de los planes de inversión pública, proyectos y reformas sociales que Alessandri tenía en mente y con los cuales había alcanzado el poder. Adicionalmente, la falta de una mayoría significativa en el Congreso debilitó e, inclusive, tendió a obstaculizar los esfuerzos de Alessandri por impulsar sus promesas de campaña. Por otro lado, los problemas salariales al interior de las fuerzas armadas derivaron en una configuración “faccionalista” y un nuevo quiebre interno que puso en jaque la estabilidad del régimen pseudo-parlamentario.²⁴ Alessandri observaba que el obstruccionismo político y la falta de acuerdos para lograr la mayoría dentro del Congreso no solo afectaba su gestión sino que respondía a un arreglo institucional mayor inspirado en el “cierre de filas” de los parlamentarios contra el poder presidencial. El aplazamiento y cancelación de proyectos por parte del Congreso, así como el retardo y no aprobación de los presupuestos nacionales erosionaron paulatinamente la legitimidad del gobierno alessandrista. Lo anterior resultaba de vital importancia toda vez que no existía certeza si iba a ser posible para el gobierno de Alessandri cumplir con el programa de gobierno.

Las distintas presiones provenientes desde múltiples grupos de poder (clérigos, congresistas, ideólogos conservaduristas no-aliados del régimen, facciones disidentes de la milicia, entre otros) terminaron por desestabilizar el gobierno de Alessandri. Sin embargo, antes del forzoso término de su primer mandato, Alessandri conformó una comisión para redactar una nueva carta

²⁴ El grupo opositor del ejército alegaba falta de voluntad política del parlamento para la aprobación de un proyecto de ley que permitiera mejorar la situación salarial de los oficiales y militares de más bajo rango. El episodio de irrupción de los militares al parlamento conocido como “ruido de sables” (1924), da cuenta de las presiones surgidas que terminaron con el quiebre definitivo del régimen pseudo-parlamentario.

fundamental para Chile. Fue así como en 1925 irrumpió una nueva Constitución que consagró el fin del periodo pseudo-parlamentario y dio pie a la restitución formal del presidencialismo. Este hecho fue constitutivo del fin de la República Oligárquica y el inicio de la República Presidencial.

La Constitución de 1925 redefinió a Chile como una nación unitaria basada en la gravitación de la figura presidencial, aunque en el capítulo IX del documento original se reconoce la importancia de impulsar un proceso de descentralización administrativa y fortalecer las asambleas provinciales. No obstante aquello, la nueva carta constitucional no fue explícita en definir cómo el proceso de descentralización del Estado se impulsaría y qué actores socio-institucionales participarían. Sólo se limitó en señalar, a través de su Artículo 107, que

“las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior. Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes” (Constitución Política de Chile de 1925, Artículo 107).

Desde el punto de vista de la organización territorial de la administración del Estado, la Constitución de 1925 realizó un conjunto de cambios e innovaciones. Algunas de estas medidas fueron contradictorias y, en varios sentidos, reforzaron el centralismo antes de abortarlo. Por un lado, el debate de “descentralización por zonas” que se señalaba en el Artículo 107 de la Constitución Política de 1925 puso la primera piedra para las fundaciones del regionalismo. La nomenclatura de la norma político-administrativa, no obstante, continuó hablando de provincias. La reestructuración territorial del país, más bien, estuvo dada por la creación de 25 provincias y la alineación jerárquica del esquema provincias-departamentos-comunas. Sin embargo, la dictación de una norma que favoreciera la descentralización no resultó ser una condición suficiente para propiciar el desarrollo de los territorios. En el caso de la Constitución de 1925, la restitución fortalecida del presidencialismo terminó por robustecer el centralismo político decisonal en el manejo de los conflictos y los asuntos más apremiantes para el desarrollo socioterritorial del país.²⁵

El agravamiento de la cuestión social, la aparición de nuevas ideologías políticas de izquierda y el remozamiento de las corrientes clásicas, junto con la transversalización del discurso sobre justicia, bienestar y progreso social,

²⁵ El Presidente de la República era Jefe de Estado y de Gobierno. Su fortaleza estaba dada por el hecho de que ya no podía ser interpelado por el parlamento, ‘blindándose’ políticamente la figura presidencial.

fueron ejerciendo un fuerte influjo sobre el debate de la época. Paulatinamente, la concepción del Estado como garante de derechos sociales y promotor del crecimiento económico fue ganando terreno en el discurso político y el debate académico. Paralelamente, el mismo año que se pusiera en vigencia la Constitución de 1925 y tras la intervención arbitral del presidente de Estados Unidos Calvin Coolidge, Chile le concedió al Perú la Provincia de Tarata (ubicada al norte de Arica y Tacna). Unos años más tarde, cuando se desataba la crisis de Wall Street y se comenzaba a experimentar el ocaso de la industria salitrera, la Provincia de Tacna sería reintegrada al Estado peruano tras la firma del Tratado de Lima entre Chile y Perú (1929). Como consecuencia de lo anterior, en 1930 el Departamento de Arica fue traspasado a la Provincia de Tarapacá e Iquique, por su parte, fue designada como capital provincial. El Estado unitario-presidencialista que legaría Alessandri se enfrentará, de esta manera, a las demandas, necesidades y problemáticas de una nueva provincia no solamente en términos político-administrativos sino que, particularmente, nueva en términos económico-sociales.²⁶ Sin embargo, las relaciones Estado, sociedad y territorio continuaron operando desde una lógica patriarcal, vertical y autoritaria, con políticas públicas *top-down*. En conclusión, Tarapacá aparecía subordinada a los “intereses superiores de la nación” que, en general, tendieron a correlacionarse con los intereses de la oligarquía y los grupos políticos dominantes asentados en la capital.

2.2 Tarapacá: El camino desarrollista y las relaciones Estado-región post-crisis salitrera

Este apartado tiene como propósito analizar las relaciones Estado, territorio y sociedad en Chile durante el periodo 1930-1973, con especial foco en la Provincia de Tarapacá. Se sostiene que, luego de un periodo de abandono estatal, las políticas públicas desarrollistas en Tarapacá provocaron una profunda fractura socioterritorial interna. Además, en este periodo se comenzó a escribir una nueva historia en el desarrollo de la Provincia de Tarapacá, con nuevos actores y relaciones que emergieron en búsqueda de nuevos lineamientos para el desarrollo. Aquí la cuestión social adquirió forma y se transformó, como señalaba Yáñez (2003), “en el nuevo paradigma sobre el cual sustentar el cambio” (Yáñez 2003: 224). Veremos a continuación cómo el Estado chileno se alineó en correspondencia con este nuevo paradigma de

²⁶ Alessandri buscaba promulgar leyes como el seguro social, con un carismático discurso de apoyo a los sectores populares y la clase obrera, lo que le significó ganarse la desconfianza de los grupos conservadores.

desarrollo emergente y cómo, a partir de este contexto, se consideraron los problemas y propuestas de desarrollo y equidad socioterritorial.

2.2.1 Crisis salitrera, centralismo y aislacionismo regional

Después de la crisis política enfrentada por Alessandri, que lo llevaría a su renuncia y al autoexilio el año 1924, asumió el poder presidencial el abogado del Partido Liberal Democrático Emiliano Figueroa quien, después de dos años de gobierno, renunciaría en 1927 tras varios altercados sostenidos con el Ministro del Interior Carlos Ibáñez del Campo (lo que ha sido interpretado en la historia de Chile como un cuasi golpe de Estado). Como versa el aforismo ‘a río revuelto ganancia de pescadores’, se instaló en el poder político la figura de Ibáñez, un militar con una trayectoria política que se había ligado imperturbablemente a los principios de seguridad interior del Estado y que no titubeó en ejercer un firme control sobre el movimiento obrero.

En este contexto, las relaciones Estado, sociedad y territorio en el norte de Chile se caracterizaron por el liderazgo autoritario y represor de Ibáñez. La provincia de Tarapacá, fuertemente sacudida con la crisis económica internacional, se observaba como un espacio de conflicto que fomentaba la perturbación del orden social. La incorporación definitiva de Arica a la Provincia de Tarapacá y al Estado chileno (1930), se tradujo en la formación de un nuevo espacio social y el surgimiento de nuevos actores sociales que, desde el ejercicio inevitable de la auto-observación, elevaron una serie de demandas ligadas al desarrollo del territorio. Rápidamente, se dejarían sentir las presiones y conocer las propuestas para superar el oscuro panorama económico y social que atravesaba la provincia y el país.

Revisando oficios y memorándum de la administración pública regional de la época (con el propósito de observar cómo se enfrentó la cruda crisis económica que azotó al mundo, a Chile y, en especial, a la provincia de Tarapacá), llama la atención la importancia que poseían las organizaciones sociales vecinales en las decisiones de la administración municipal e, inclusive, en la regulación de los precios de mercado de productos alimenticios considerados básicos.²⁷ Dentro de este escenario, la participación de los representantes de organizaciones territoriales era excepcionalmente decisoria. Excepcional porque al corto andar estas dinámicas de ‘participación resolutive’ se diluyen e invisibilizan. Pero lo importante es destacar que las relaciones

²⁷ Las juntas vecinales actuaban al alero de las decisiones del alcalde. Tenían amplio poder resolutive e, incluso, incidían en la formulación y autorización del plan municipal anual, su financiamiento y fiscalización.

Estado, sociedad y territorio no eran unidireccionales. Como sostenía Ríos (1992), en los años treinta la población ariqueña se encontraba atenta y propositiva, planteando demandas pero también generando espacios de participación que fueron comunes a las prácticas políticas de una izquierda política que había nacido en el norte y que se caracterizaba por organizar y movilizar colosales masas obreras y populares.

Arica e Iquique, los principales centros urbanos de la provincia de Tarapacá, habían tenido históricamente desarrollos diferentes. Mientras Arica pasaba a formar parte oficialmente de la provincia de Tarapacá (reestructurada), Iquique resistía los embates de la Gran Depresión y de la crisis de la industria salitrera. En el caso de Arica, los desafíos principales tenían que ver con los desafíos de integración social, política, económica y cultural del territorio y de sus habitantes.²⁸ Así, la falta de oportunidades laborales en Arica sumada a la cercanía con el territorio peruano y con los riesgos latentes de conflicto armado, conformaron un escenario económico y social complejo e incierto.

Desde una óptica global, la crisis del salitre arrastraba un conjunto de problemas económicos adicionales, pues, el salitre había permitido también la emergencia y diversificación de otros sectores económicos como, por ejemplo, la agricultura y las manufacturas que estaban preferentemente instaladas en el centro-sur del país. Además, la crisis salitrera dejaba en una franca recesión económica al país, con una elevada deuda externa y un fuerte déficit en las arcas fiscales. Esto, indudablemente, jugó en contra del financiamiento de los planes de los gobiernos de la época. Tanto los gobiernos de Alessandri como Ibáñez tuvieron dificultades similares para implementar políticas y programas sociales, así como de modernización económica e institucional. Refiriéndose a dicho contexto, Ríos (1992) hacía notar que:

“los ariqueños sienten ese aislamiento y su postergación, no cuentan con obras públicas grandes para resolver necesidades básicas como escuelas, alumbrados públicos, agua potable, puerto, barrios obreros, etc. Su centro más cercano sigue siendo Tacna antes que otras ciudades o pueblos del Norte del país. Es allí donde buscará los nexos más estrechos con Tacna para poder subsistir en lo inmediato” (Ríos, 1992: 8).

²⁸ Algunos autores consideran el concepto de “integración social” como una dimensión sustancial del ordenamiento territorial en la medida que la idea de “ordenar” supone “vincular las acciones humanas al territorio” (Torres, 2008; Montes, 2001).

El revuelo que trajo consigo la crisis salitrera fue una fuente desestabilizadora del orden económico, político y social del país.²⁹ Pero también la inestabilidad política asociada a los problemas de legitimidad de los partidos políticos jugaba un papel importante. La restructuración o coalicionismo político que se compuso durante las primeras décadas del siglo XX fue una expresión de esta situación.³⁰ Sin embargo, el influjo de las corrientes de izquierda surgidas al alero del movimiento obrero acaparó nuevamente la escena político-electoral en las principales ciudades y centros urbanos del norte grande de Chile. La profundización de la crisis salitrera instó a reinstalar el discurso reivindicativo e integracionista. Este escenario generó un nuevo “despertar” de las sociedades del norte chileno que comenzaron a organizarse para hacer frente al despótico centralismo que comprometía, según los actores sociopolíticos locales y provinciales, los intereses de las ciudades del norte y sus habitantes en nombre del “bien mayor” del país. Sin embargo, la idea de “bien mayor” formaba parte de un discurso de autoprotección de las elites del poder asentadas principalmente en la capital.

A la par del surgimiento de un discurso anti-centralista que criticaba el tratamiento que hacía la elite política central a los problemas económicos y sociales del extremo norte del país, comenzaron a surgir varias organizaciones de defensa del territorio. En Arica, por ejemplo, aparecieron en escena el Comité Pro-Defensa Proletaria (1931), la Liga de Arrendatarios (1931), el Comité Pro-Defensa de la Crisis (1931), el Comité Arica Pro-Puerto Libre (1933), la Confederación de Trabajadores de Chile (1936) y el Comité Pro-Resurgimiento de Arica (1937). Mientras tanto, en Iquique el golpe de la crisis salitrera caló hondo y dejó sin aliento a las organizaciones sindicales y partidos políticos de izquierda que habían animado y liderado la lucha por la cuestión social desde fines del siglo anterior.

Como puede observarse en los archivos históricos de la época, la incorporación de Arica al territorio provincial de Tarapacá –que tenía a Iquique como capital– no se tradujo en la formación de una estrategia de desarrollo territorial que combinara las fortalezas y potencialidades de los principales centros urbanos. Tempranamente aparecieron propuestas independientes que desde la base social clamaban por la creación de un Puerto Libre en Arica y de una Zona Franca en Iquique.

²⁹ Mayores antecedentes de la relación entre entradas fiscales y gasto fiscal entre 1880-1930 puede observarse en González (2002), sección anexo.

³⁰ Además de la aparición de la Alianza Liberal, los conservadores se unieron con el Partido Nacional y facciones del Partido Liberal Demócrata, conformando la coalición *liberal-conservadora*.

Mientras la industria salitrera caía estrepitosamente a principios de los años treinta, la producción y exportación de cobre repuntaba progresivamente en la Provincia de Antofagasta, con buenos augurios para el metal rojo. Tarapacá, sin embargo, quedaba hundida en medio de una profunda crisis y expectante a que el proceso de industrialización que se comenzaba a perfilar con las primeras políticas desarrollistas permitiera un nuevo repunte económico y la resolución de los urgentes problemas sociales. No obstante, el panorama político no era alentador. Luego del primer periodo de Alessandri y, especialmente, durante el primer periodo de mandato del General Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) no hubo muchos avances en términos de contrarrestar las tendencias de ralentización de la economía o generar medidas especiales para afrontar la difícil situación del norte chileno. La única innovación sustantiva durante el primer gobierno de Ibáñez fue la reducción del número de provincias, de veinticinco a dieciséis. Estos sutiles cambios político-administrativos se justificaron a partir de la idea de que existía una “exagerada” subdivisión que producía “retardos y tropiezos en la acción gubernativa” y no respondía al fomento productivo o las actividades consideradas económicamente “vitales” para el país.³¹

Luego de la forzosa renuncia de Carlos Ibáñez del Campo en 1931, fueron diez los presidentes que, hasta 1932 y por distintos motivos (elegidos o no provisionalmente), ocuparon la máxima magistratura. Esta vacilante situación generó un clima de inestabilidad y poca continuidad para dar forma a los cambios político-administrativos que buscaban organizar de mejor manera el desarrollo de los territorios. Alessandri, quien había sido exiliado a Europa durante el régimen de Ibáñez del Campo, volvió nuevamente a la arena política el año 1932. Primero, en mayo de ese mismo año y por segunda ocasión, asumió la senaduría por Tarapacá y Antofagasta para, a finales de 1932, presentarse (también por segunda vez y con el respaldo de los liberales y radicales) a las elecciones presidenciales.

De esta manera, con el apoyo de los partidos políticos Radical y Liberal, Alessandri accede al poder hasta el año 1938 y comienza a sentar las bases institucionales del modelo desarrollista mediante políticas públicas que apuntaron hacia la industrialización y la protección social. Pese a sus logros, las continuas amenazas ideológicas que proveían del movimiento nacional-socialista chileno lo recuerdan como uno de los personeros que dio la orden de acribillar a los manifestantes del seguro obrero y de la Universidad de Chile,

³¹ Véase: Decreto N° 8.582 de 1927.

uno de los focos principales del movimiento nacional-socialista. Dentro de este escenario, los problemas económicos y sociales de Tarapacá estaban subordinados a la estabilización del país, es decir, al “bienestar superior” y a la unidad del Estado-Nación que se batía en las calles de Santiago.

Con el término del gobierno de Alessandri se dio inicio a un nuevo periodo en la historia de Chile, reconocido como el *frente popular*. Poco a poco, el modelo desarrollista sustitutivo de importaciones fue adquiriendo forma. En diciembre de 1938 y después de una reñida contienda con su oponente principal Gustavo Ross, asumió como Presidente de la República Pedro Aguirre Cerda. Como radical de izquierda, Aguirre Cerda fue conocido como “el presidente de los pobres”. Pero también fue un reconocido ‘hacedor de obras’ y un firme promotor de la educación que ha quedado inmortalizada en su conocida frase “gobernar es educar”. Se inició, de esta manera, la fase de gobiernos radicales que tradujo la ideología de la industrialización en la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO, 1939), institución creada para liderar la reconstrucción económica del país (luego del terremoto de Chillán de 1939) y fomentar la producción interna. Pero CORFO también se constituyó en una instancia gubernamental que estimuló la reorganización del desarrollo territorial en el país, principalmente a través de un plan de reagrupación por zonas que contribuyó a la configuración de una incipiente perspectiva regionalista del crecimiento económico y el desarrollo socioterritorial. Con la influencia de geógrafos como Elías Almeyda (1941), Humberto Fuenzalida (quien crea el año 1942 el Instituto de Geografía en la Universidad de Chile) y Carlos Keller (1948), CORFO adoptó el año 1950 un modelo de organización territorial distinto y, a su vez, complementario del modelo político-administrativo reinante. En ese sentido, se superpusieron dos tipos de deslindes que aludían a la configuración provincial, a saber: Provincias definidas político-administrativamente y provincias eco-sistémicas que se agruparon en macro-zonas con el fin aprovechar productivamente las riquezas naturales disponibles y subutilizadas.

En un plano general y acorde con una visión unitaria del Estado-Nación, el gobierno de Aguirre Cerda se propuso combatir la pobreza no sólo mediante una estrategia económico-productiva sino que también educacional. La diferencia con los otros gobiernos fue el énfasis que puso en la educación de carácter laica, global y centralizada. Congruente con la ideología industrializadora como base del “progreso”, el gobierno de Aguirre Cerda y de los radicales Juan Antonio Ríos (1942-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952), se caracterizaron por impulsar y promover la industrialización invirtiendo

recursos fiscales en cuantiosas obras públicas.³² En la provincia de Tarapacá y teniendo presente el complejo escenario post-segunda guerra mundial, los esfuerzos de los gobiernos radicales se direccionaron hacia el mejoramiento de la conectividad, el desarrollo portuario y la infraestructura social. Entre las distintas obras impulsadas durante esta época destacan los inicios de la construcción del camino Arica-Iquique (1940-1945), inversiones en obras portuarias tanto en Arica como en Iquique (1940), la construcción de la ruta Arica-Tacna (1940-1945) y la remodelación del Hospital Juan Noé de Arica (1940).³³ Varias de estas propuestas emanaban de las redes políticas que operaban como intermediarios directos de las autoridades locales de Arica e Iquique.

Menor atención por parte del Estado recibieron las comunas rurales que después del boom salitrero quedaron sumidas en la agricultura de subsistencia, en medio de uno de los desiertos más áridos del mundo. Así, después del periodo alessandrista y hasta el fin de los gobiernos radicales, el desarrollo de Tarapacá fue lánguido y deprimente.

Las políticas públicas durante este periodo se caracterizaron por el universalismo nominal y por intentar cubrir las necesidades básicas de la población. El incipiente Estado de Compromiso tomaba forma como proyecto político-institucional sin una claridad respecto a la dimensión territorial. Los reacomodos y reestructuraciones político-administrativas de algunos territorios fueron superficiales y, por lo general, basadas en políticas públicas estandarizadas y unificadoras. En el caso de Tarapacá, las políticas públicas de la época se inclinaron hacia soluciones sociales paliativas basadas en un “mesianismo chilenzador”, especialmente en el campo educativo. Lo anterior tiene sentido en el contexto de la representación de Tarapacá como “territorio conflictivo”, donde la atención del Estado fue desde un comienzo cautelosa y estratégicamente centralizada en las decisiones que comprometieran la soberanía nacional.

Las tensiones limítrofes entre Chile, Perú y Bolivia y la condición fronteriza de Tarapacá estuvieron permanentemente bajo la atenta mirada del Estado

³² Con un enfoque nacionalista, estos gobiernos no dudaron en promover también la estatización para la administración de las principales riquezas del país como, por ejemplo, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la Compañía de Acero del Pacífico y Laboratorio Chile (industria farmacéutica). Este fue el preámbulo de las políticas de nacionalización del cobre que se ejecutó años más tarde.

³³ Así como en el área de la educación, la salud pública en Arica estuvo a cargo hasta los años cuarenta de frailes religiosos capachos quienes administraban la salud local en un recinto que se denominaba Hospital San Juan de Dios.

central. El peso del centralismo político y la incertidumbre ciudadana sobre el desenlace de las relaciones internacionales comandadas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores en Santiago establecieron tempranamente relaciones de poder y dominio del Estado sobre Tarapacá, con un esquema de toma de decisiones y manejo de conflictos sociales altamente centralizado. No obstante, las sociedades civiles organizadas tanto en Arica como en Iquique tuvieron capacidad de convocatoria y construcción de un discurso reivindicativo del bienestar social, la reactivación económica y la toma de decisiones autónoma respecto del nivel central.

Así, el discurso reivindicativo de la cuestión social en la Provincia de Tarapacá se fue vinculando paulatinamente con el centralismo y aislamiento socioterritorial. La estandarización y diseño centralizado de políticas públicas continuó operando como una tendencia inalienable e intransferible. Las políticas y leyes de seguridad social que impulsaron los gobiernos radicales tuvieron esta orientación generalizadora, universalista y estandarizada. Por ejemplo, la creación del Servicio Nacional de Salud (1952) al final del gobierno del Presidente Gabriel González Videla se fundamentó en la presuposición de que la unificación de la autoridad sanitaria y la centralización-jerarquización en el esquema de funcionamiento del sistema de salud ayudarían a mejorar la gestión pública a nivel nacional y el apoyo del Estado a los más necesitados. Esta idea de estandarizar el desarrollo social a partir de un modelo unificado fue uno de los factores que durante este periodo conspiró en favor del centralismo. Detrás de estas medidas se encuentra la idea de que un esquema unificado permitiría igualar, bajo una ‘estrategia común’, las condiciones sociales y económicas de la población dispersa en la extensa, loca y escabrosa geografía nacional.

A fines de los años cuarenta, la baja popularidad que mantenían las autoridades nacionales en la provincia de Tarapacá agrietaba los consensos políticos y acrecentaba en la ciudadanía la percepción de que la inmovilidad de las autoridades centrales generaba perjuicio sobre el desarrollo de la provincia.³⁴

El deprimente escenario económico-social que caracterizaba a Tarapacá fue reconocido como un periodo de oscurantismo y abandono estatal que fracturó los vasos comunicantes entre los distintos niveles de gobierno.³⁵ Así, las

³⁴ Esta cuestión que venía incubándose desde los años treinta, explotó en la década de los cincuenta a través de una serie de protestas ciudadanas donde el discurso anti-centralista cruzaría las demandas de la sociedad civil de la Provincia de Tarapacá.

³⁵ Esto se expresó en situaciones como, por ejemplo, cuando el Alcalde de Arica Edmundo Flores decide apoyar y liderar el Comité Pro-Resurgimiento de Arica en los años treinta.

organizaciones de defensa del desarrollo económico y social de Arica e Iquique construyeron un diagnóstico relativamente común, aunque con propuestas independientes y localistas. En consecuencia, las demandas y propuestas de la sociedad civil de Arica y de Iquique buscaban separadamente convencer a las autoridades centrales sobre la necesidad de generar medidas de reactivación económica y políticas especiales para cada zona. En ambos casos, los contenidos de los discursos emanados desde la sociedad civil de los principales centros urbanos de la Provincia de Tarapacá denotaban un fuerte anti-centralismo y demandaban urgentes medidas de ‘salvataje’ económico-social para la zona. Como veremos más adelante, estas relaciones y dinámicas contribuyeron progresivamente a la conformación de una cultura paternalista entre el Estado y la Provincia de Tarapacá, además de operar como una fuente generadora de inequidades territoriales.

2.2.2 La época de las banderas negras: Abandono estatal, anti-centralismo y demandas descentralizadoras

El comienzo de los años cincuenta no fue, precisamente, el mejor momento para el inicio de las manifestaciones y protestas en Arica e Iquique por el histórico abandono y aislamiento de la zona. La Ley de Defensa de la Democracia Permanente, más conocida como la Ley Maldita (1948), buscaba proscribir la participación política del partido Comunista en Chile pero, a su vez, miraba con recelo y desconfianza a los diferentes movimientos sociales reivindicativos (Gil, 1969; Izquierdo, 1990; Milos, 2007; Corvalán, 2008; Huneus, 2009).

La situación en Tarapacá era, en ese momento, compleja. Una alta cesantía, estancamiento económico, pobreza, carestía de productos de consumo básico y falta de oportunidades conjugaban un oscuro panorama. Ni la industria pesquera ni la actividad turística y comercial habían logrado perfilarse como los sucesores de la industria del salitre. El clamor de la ciudadanía no se dejaba esperar. Desde la incorporación de Arica a la Provincia de Tarapacá hasta inicios de la década de los cincuenta era demasiado el tiempo transcurrido sin signos sólidos de una reactivación económica, ni políticas públicas concretas para el tratamiento de zonas extremas. Por lo tanto, después de dos décadas, continuaban sin resolverse los problemas sociales de alta significación para la población.

Este malogrado escenario económico-social que atravesaban las provincias extremas del país y, especialmente, Tarapacá (ya que Antofagasta mostraba signos de revitalización a través del crecimiento de la industria cuprífera), fue leído por el segundo gobierno Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) como una

problemática apremiante que requería de acciones diligentes.³⁶ Si bien su segundo gobierno estuvo entrapado en disputas entre el poder presidencial y el parlamentario, consiguió despachar al final de su periodo importantes iniciativas para la Provincia de Tarapacá, especialmente para Arica. Sin embargo, antes de que eso sucediera, organizaciones sociales y de base ciudadana en Arica e Iquique ponían en la palestra del debate público el aislacionismo y trato indiferente que los gobiernos centrales habían establecido con Tarapacá. Se inició, de esa manera, la época de las banderas negras que marcó un nuevo quiebre en la relación Estado, territorio y sociedad. El acusado abandono estatal se consolidaría como discurso público y político representativo de los actores territoriales de Arica e Iquique, especialmente de sus respectivos comités pro-defensa.

Si bien el enfoque desarrollista que Ibáñez legó de los gobiernos radicales le otorgaron cierta sustancia y coherencia a su proyecto político, no fue suficiente para recobrar las trisadas confianzas que los distintos actores sociopolíticos de la provincia de Tarapacá mantenían con las autoridades y gobiernos del nivel central. De tal forma que no tardó demasiado en consolidarse un discurso que ya no puso el acento en el conflicto de clases sino, más bien, en el modelo de organización territorial centralizada del Estado. El año 1950 estallaron una serie de huelgas en Arica e Iquique donde distintos actores sociales locales (empleados municipales, ferroviarios, profesores, oficiales de la marina mercante y gremios marítimos, entre otros) demandaban mayor atención del Estado central hacia la provincia. Como fue señalado anteriormente, si bien no se produjeron las convergencias para que los actores locales de Arica e Iquique construyeran una propuesta política unificada, existía en común una mirada anti-centralista que cuestionaba la escasa atención a las necesidades sociales más apremiantes de la población desde que la crisis económica de los años treinta en adelante.³⁷

La reacción inmediata del Presidente Ibáñez fue cautelosa y se encontraba, en cierta medida, coartada por el estigma de la dictadura de su primer

³⁶ A diferencia del primer periodo caracterizado como una dictadura, Ibáñez alcanzó el poder presidencial por segunda vez con el respaldo político de los partidos Agrario Laborista (PAL), Socialista Popular y Partido Femenino de Chile.

³⁷ Esta situación de desconfianza y desaprobación de los ciudadanos de Arica e Iquique se observó en las elecciones de septiembre de 1952 donde Ibáñez no alcanzó mayoría. Esta desconfianza se sustentaba en la práctica centralista de los partidos políticos que comenzaron tempranamente a cooptar los espacios políticos provinciales y locales con representantes provenientes de otras zonas del país, especialmente desde Santiago.

gobierno.³⁸ Mientras Iquique quedaba atado a las dinámicas de contracción económica generadas por la crisis del salitre, Arica continuaba prolongando y perpetuando una condición de rezago socioterritorial. Aunque Tarapacá contaba con ciertas ventajas comparativas en relación con otras provincias del país, los beneficios sociales directos provenientes del ciclo salitrero sólo habían sido marginales, situación que había sido alertada por el presidente Balmaceda antes de estallar la guerra civil en 1891 (Bermúdez, 1963; Garcés, 1972; Núñez, 2003; Lagos, 2012).³⁹

No hay que olvidar en este cuadro la importancia de la concepción del desarrollo endógeno y las responsabilidades locales en la reproducción de un patrón centralista de desarrollo que no había logrado vincularse con las necesidades y potencialidades propias del territorio. Analizando las repercusiones sociales post-crisis salitrera y el manejo de la crisis que realizaban las autoridades políticas locales y provinciales de la época, Donoso (2009) señalaba:

“el paternalismo fiscal, promovido por las propias autoridades, derivó en un incremento desproporcionado de la burocracia y en abusos en su momento conocidos, que respondían a la dinámica del sistema político de entonces: en 1956, sólo el 8,5 por ciento de la población regional se encontraba ocupada en actividades productivas, mucho menos que el 21 por ciento que prestaba funciones en organismos públicos. Esto, sumado a la crisis económica derivada de la dependencia del cobre y la inflación, entre otros fenómenos, resulta relevante para explicar la decadencia social y económica de Tarapacá” (Donoso, 2009: 16).

Ciertamente el desempleo constituía el problema social más visible en la Provincia de Tarapacá, pero también la carestía de alimentos y vestimentas, la falta de viviendas y centros educativos. Como titulaba el periódico *El Tarapacá* en su edición del día 5 de enero de 1957: “El centralismo la real causa del atraso y aislacionismo de Tarapacá”, aduciéndose una relación directa entre el sistema político centralista chileno y el estancamiento en el desarrollo económico-social de la provincia de Tarapacá.⁴⁰ Además de enunciarse las penurias económicas y sociales que cotidianamente experimentaba la población que “hacía patria” en

³⁸ Ibáñez también cargaba el estigma de la matanza del seguro obrero en Santiago (1938), realizada según el consenso histórico existente durante el gobierno de Alessandri pero ejecutada por grupos pro-ibañistas.

³⁹ Ventajas ligadas al proceso de urbanización temprano que se sustentó, principalmente, en obras viales, portuarias y ferroviarias impulsadas durante el primer mandato del Presidente Ibáñez a través del Ministerio de Fomento (1927) y, particularmente en el caso de Tarapacá, a través del Instituto de Fomento Minero e Industrial de Tarapacá (1934).

⁴⁰ El Tarapacá: *El centralismo la real causa del atraso y aislacionismo de Tarapacá*. Edición diaria del 31 de Enero de 1957, Iquique-Chile, p. 5.

la Provincia de Tarapacá, las referencias de los medios escritos de ese periodo revelaban un discurso unificado y transversal que sindicaba al centralismo político y administrativo como la principal causa de retraso y estancamiento económico en el territorio. Pero no solamente los movimientos pro-defensa de la época se contentaban con criticar. También se formularon propuestas de reactivación económica que emergieron desde los propios actores sociales y que, no siendo nuevas, resurgieron como ideas fuerzas. En concreto, se demandaban medidas especiales de reactivación económica a través de instrumentos financieros, de inversión pública, aduaneros y tributarios (Urzúa, 1969; Castro, 2005a; González, 2012).

Durante la década de los cincuenta, las presiones que ejercían las organizaciones sociales, gremiales y sindicales en Arica e Iquique tendieron a reivindicar las viejas demandas económicas y sociales de los años treinta. El malestar social acumulado por más dos décadas generó un ambiente de movilización, contestatario del centralismo y propositivo en términos de medidas concretas de reactivación económica para la zona. Pero también, como se señaló, las demandas ciudadanas aludían a las fuertes carencias y debilidades en servicios sociales básicos. En general, estas demandas se articularon a través de los comités de pro defensa de los intereses de Arica e Iquique, los cuales no lograron trascender la mirada localista ni convocar acciones para constituir un movimiento socioterritorial más amplio.

Fue Carlos Ibáñez del Campo quien, en su segundo periodo presidencial, recogió el sentir de las zonas extremas impulsando, al término de su mandato, una serie de medidas para el desarrollo de Arica y Punta Arenas, los extremos norte y sur del país. En el caso de la Provincia de Tarapacá, las medidas de Ibáñez apuntaron a la creación del Puerto Libre y la Junta de Adelanto (1958), las cuales se localizaron fundamentalmente en Arica. Ibáñez, quien conocía perfectamente Arica y había continuado con la senda desarrollista iniciada con los gobiernos radicales, buscaba a través de estos instrumentos propiciar el desarrollo de la zona y convertir a la localidad de Arica en un “polo de desarrollo”. El Puerto Libre, que había comenzado en 1953 como una zona franca industrial y comercial, tomó efectivamente forma como instrumento de desarrollo a través de la Junta de Adelanto, la cual se convirtió en la entidad que planificó y condujo las distintas inversiones e iniciativas de desarrollo en el territorio.

La materialización del Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica estimularon la reacción no vacilante de las organizaciones sociales y autoridades públicas de Iquique, por lo que consideraban una política discriminatoria e injusta. Como se verá en la siguiente sección, estas medidas aplaudidas por las autoridades centrales de la época e, indudablemente, por los

ariqueños, generaron una doble fractura. Por un lado, alimentaron el anti centralismo y sentaron la desconfianza en las relaciones Estado-sociedades locales. Por otro lado, se acentuaron las rivalidades entre Arica e Iquique las cuales, con el tiempo, tendieron a sobrepasar las fronteras de la cultura y el deporte.

La década de los sesenta se destacó por esta fractura que fue mitigada, en parte, a través de las expectativas generadas por la industria pesquera en Iquique. La producción y exportación de harina de pescado (dominada preferentemente por el grupo económico Angelini) generaron empleo y oportunidades laborales para Iquique. Sin embargo, con el tiempo se fueron pronunciando las tendencias confinadas a la generación de lucro, la sobreexplotación de recursos pelágicos y la reinversión en otras áreas de la economía nacional (agricultura, industria forestal, pesquería) en otras regiones del país (preferentemente en la octava y novena regiones). Así, a fines de los años cincuenta se realizaron las primeras expresiones de ‘huelga de ciudades’ frente a las medidas de desarrollo parciales que el gobierno de Ibáñez había dispuesto para la Provincia de Tarapacá. A fines de los años cincuenta, Iquique comenzó a exhibir banderas negras a media asta en la mayoría de las viviendas. Detrás de este simbolismo se reflejaba la decepción y el descontento popular hacia los poderes centrales, así como hacia las políticas públicas que le otorgaban una evidente preferencia a la ciudad de Arica.

La paralización de la ciudad de Iquique fue recurrentemente utilizada como herramienta de presión política. Se buscaba visibilizar la situación de abandono estatal para Iquique y, al mismo tiempo, cuestionar los asimétricos impactos que habían generado las medidas de reactivación económica para Arica.⁴¹ La insuficiencia de instrumentos de desarrollo para Iquique y el limitado alcance territorial del Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica generaron una importante brecha económico-social en el desarrollo intrarregional, así como una visible fractura que afectó la convergencia económica entre las principales urbes de la provincia.

En los poblados rurales, revertir la situación de rezago económico-social aparecía mucho más difícil. El despoblamiento, la dilución de las tradiciones culturales, el estancamiento económico y la carencia de servicios sociales básicos conformaban un futuro poco promisorio para sus habitantes, compuestos preferentemente por familias pampinas (muchos de ellas ex-obreros del salitre o desempleados que subsistían de la actividad minera o

⁴¹ Algo de esto se encuentra reflejado en el himno de Iquique donde una de sus estrofas versa: “si supimos vencer el olvido, soportando un ocase tenaz, evitemos que en estos instantes el progreso nos pueda cegar” (énfasis cursivo añadido propio).

agrícola en menor escala) y comunidades indígenas de origen, preferentemente, aymaras. Las precariedades institucionales y heterogeneidad de los municipios rurales complicaban aún más la situación. A esto hay que agregar las rupturas intergubernamentales entre los niveles central-local que estimularon la consolidación de la corriente anti-centralista y pro defensa de los intereses de los habitantes del territorio extremo norte de Chile.

En un contexto de sociedad de masas, el arribo de Salvador Allende a la presidencia de la república significó la construcción de la “vía chilena al socialismo”. La propuesta política general de gobierno ensalzó la planificación centralizada y la concepción unitaria del Estado.⁴² Hasta ese momento, el país continuaba dividido político-administrativamente en provincias, departamentos y comunas con escasas facultades políticas y administrativas dispuestas para promover el desarrollo endógeno de los territorios. No obstante, el “neocentralismo democrático”, como Salazar y Pinto (2010) denominan a este particular periodo de la historia de Chile, llegaría a su fin con el golpe militar de 1973. En definitiva, hasta esa fecha, el centralismo y el exorbitante crecimiento de la capital generaron un patrón de desarrollo socioterritorialmente desequilibrado que tendió a exaltarse con la implementación de políticas especiales. En otras palabras, las políticas especiales lejos de nivelar el crecimiento económico y propender hacia la equidad espacial actuaron, en los casos analizados, generando nuevas fracturas y brechas socioterritoriales.

Así, las políticas para el desarrollo de la Provincia de Tarapacá impulsadas por los gobiernos radicales y, en especial, por el segundo gobierno de Ibáñez se enfocaron en un conjunto de obras públicas urbanas localizadas preferentemente en Arica. Pese a la imagen de ‘paréntesis’ en la historia de abandono estatal de Arica, los procesos de descentralización estuvieron lejos de alcanzar la equidad territorial. Por el contrario, el diseño y control centralizado de políticas públicas, salvo excepciones, adoleció de ceguera espacial para prever los desequilibrios que podían generarse a partir de la focalización de las intervenciones. Desde este último punto de vista, las debilidades asociadas al proceso de descentralización también se relacionaron con la carencia de un proyecto político provincial, definido y consensuado ‘translocalmente’. Después de este análisis, queda la interrogante sobre las razones que estuvieron detrás de las medidas especiales que dieron preferencia al desarrollo de Arica y las consecuencias que estas decisiones centralizadas tuvieron en el desarrollo socioterritorial de Tarapacá. Veremos a

⁴² El proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU) es una clara expresión de este interés centralizador de la planificación y el diseño centralizado-estandarizado de políticas públicas.

continuación estos aspectos que contribuyen a ahondar en el análisis de las relaciones Estado-región y los impactos provocados por las políticas especiales para esta zona.

2.2.3 Impactos socioterritoriales de las políticas desarrollistas en Tarapacá

Una revisión exhaustiva de la literatura y los documentos históricos dan cuenta de una carencia de estudios regionales que se hayan dedicado a escarbar sobre cómo se articularon los distintos niveles del aparato público durante el periodo desarrollista para hacer frente a los problemas del desarrollo económico, social y territorial. Los estudios regionales fueron conducidos en este periodo especialmente por ONG's como, por ejemplo, el Centro de Investigación de la Realidad del Norte (CIREN-CREAR), el Taller de Estudios Regionales (TER), el Centro de Asesorías y Capacitación Sindical (CEEPAT), el Equipo de la Pastoral Andina (EPA) cuyo foco estuvo puesto en la situación del mundo andino (Guerrero, 1990; Pinto, 1988; Guerrero, 2001; Podestá, Guerrero, Guerrero y Viveros, 2014)

Otros escritos han centrado su atención en los movimientos sociales de defensa localizados en los principales puntos urbanos de la provincia, aunque con una débil mirada comparativa (Pinto, 1993; Cuevas, 1998). Es así como resulta pertinente y relevante profundizar sobre los hitos históricos que marcan el debate sobre descentralización y desarrollo regional en Chile, destacando los impactos y transformaciones experimentadas por una región extremo-fronteriza como Tarapacá.

Como vimos anteriormente, durante los gobiernos radicales de Aguirre Cerda, Ríos y González Videla las políticas desarrollistas que apostaron a la industrialización del país generaron un nuevo ordenamiento territorial de la producción y una nueva subdivisión basada en macrorregiones. Las políticas desarrollistas formuladas en este periodo incorporaron la dimensión territorial a partir de la idea de que era preciso aprovechar las fortalezas y oportunidades que presentaban extensiones territoriales más amplias que las tradicionales (espacios provinciales). Igualmente, este enfoque debatía sobre las posibilidades de que la industrialización localizada pudiese generar efectos sinérgicos sobre otros territorios. Como señalan Pizarro y Vera (1989), en esta época las “leyes de excepción” y la “economía de polos de crecimiento” fueron incorporadas como políticas vinculantes con los asuntos del desarrollo territorial. Su alcance dependía de los instrumentos de planificación que diseñaron los distintos gobiernos para “implementar políticas discriminadoras

que favorecieran las áreas geográficas de interés nacional” (Pizarro y Vera, 1989: 13).

Desde el desarrollo social, las políticas sociales se enfocaron durante este periodo hacia un universalismo nominal con un manifiesto carácter asistencialista. El rol empresarial del Estado y la ampliación de derechos y servicios sociales llevaron a los gobiernos radicales a impulsar políticas públicas que combinaron el fortalecimiento de las políticas sociales con un nutrido plan de inversión en obras públicas. Esta tendencia fue recogida por Carlos Ibáñez del Campo quien, en su segundo mandato presidencial, prosiguió con la senda abonada por los radicales. Ibáñez del Campo, quien había vivido en Tacna y Arica cuando era un joven oficial de ejército, es recordado por los ariqueños como una excepción histórica, especialmente por la creación de políticas específicas para el desarrollo económico y social de Arica. Conforme a los modelos de desarrollo de la época, el Puerto Libre y la Junta de Adelanto (también conocida como Ley Arica N° 13.039 de 1958) buscaban la generación de convergencias territoriales a partir del fomento a la producción industrial y la sustitución de importaciones. Esta visión buscaba crear un sistema autónomo y descentralizado de comercio internacional y desarrollo industrial, administrado por un ente ad hoc. Se argüía que la histórica dependencia económica había determinado el derrumbe de la economía nacional en los años treinta. En consecuencia, la política económica del gobierno de Ibáñez combinó medidas generales con políticas específicas como las ya señaladas.

De este modo, las medidas del Puerto Libre y la Junta de Adelanto permitieron la instalación de distintas empresas que generaron un verdadero despegue económico en Arica: la industria automotora y la instalación de General Motors; la industria siderúrgica Itaca; empresas de armaduría de televisores y artículos electrónicos; la industria textil y el comercio al por mayor se consolidaron rápidamente como actividades de relevancia para el Departamento de Arica.⁴³ Cabe señalar que el Puerto Libre y la Junta de Adelanto eran concebidos como instrumentos distintos pero, a su vez, complementarios. El Puerto Libre fue una política formulada básicamente para la promoción de franquicias aduaneras y fomento al desarrollo industrial-comercial. Fue una expresión del “Estado empresario” que se caracterizó por la intervención directa del aparato público en la economía (Larroulet, 1984; Muñoz y Arriagada, 1977; Fazio, 2000; Alé, 1990; Arriagada, 2004).

⁴³ La Junta de Adelanto, según el dictamen de Contraloría N° 64.894 del 05 de noviembre de 1959, se definía como un “servicio público, descentralizado y semifiscal”.

Por otro lado, la Junta de Adelanto vino a conformar la dirección administrativa del proceso de desarrollo y fue ideada originalmente como un “centro de desarrollo” –industrial, por cierto– que operó como un nuevo marco institucional para la captación de recursos tributarios y el impulso de estrategias, planes y proyectos de inversión pública para la zona.⁴⁴ Esto generó una explosión demográfica gradual y un aumento significativo de la población flotante que iba a turistar y aprovechaba de comprar a bajo precio artículos electrónicos, menaje, juguetes, artículos de bazar, chucherías y baratijas varias. Pero también la Junta de Adelanto se ocupó del desarrollo agrícola para campesinos andinos de la zona, así como de la formulación de planes de desarrollo rural (Quiroz, Díaz, Galdames y Ruz, 2011).

Más allá de la función económica asignada, la Junta de Adelanto buscó canalizarse como un instrumento de armonización del desarrollo socioterritorial desde el punto de vista del “adelanto rural y urbano”, así como desde los propósitos de generación de condiciones de bienestar para sus habitantes.⁴⁵ Como suele suceder en estos casos, el desarrollo del Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica estimularon la migración campo-ciudad. No solamente los estudios antropológicos de la época constataron tempranamente el fenómeno del despoblamiento de las diversas localidades rurales, con la consiguiente desintegración social y desarraigo cultural de las comunidades. También se evidenciaron otros problemas y desafíos, especialmente para las ciudades y los grupos que con distintas racionalidades y cosmovisiones buscaban integrarse a la vida citadina. En más de una oportunidad, este fenómeno fue interpretado como parte de las impredecibles consecuencias de la modernidad e, inclusive, como un ‘mal necesario’. Desde ese enfoque, los desafíos no sólo estaban puestos en la desintegración del mundo rural sino que también en la integración social de los grupos indígenas y campesinos que se desplazaban hacia las urbes (Galdames y Ruz, 2010).

⁴⁴ Además, como puede observarse en el análisis de los documentos administrativos de la época, la Junta de Adelanto estimuló el fortalecimiento y articulación de micros y pequeñas empresas (acceso a créditos blandos), principalmente de carácter local.

⁴⁵ Las múltiples obras públicas realizadas bajo las figuras del Puerto Libre y la Junta de Adelanto se sintetizan en el proverbio local “la Junta de Adelanto lo hizo todo, menos El Morro”. Esto ha perdurado como un recuerdo nostálgico de una época de “progreso” (tal como queda reflejado en el tenor de la escritura de la Ley N° 13.039 de 1958). Entre las distintas obras públicas impulsadas en este periodo se cuentan el Aeropuerto de Chacalluta, la construcción del puerto de Arica, infraestructura universitaria, el estadio mundialista Carlos Dittborn, el casino de juegos, el terminal rodoviario, el hipódromo, obras de pavimentación y remodelación del borde costero, entre otras.

Este contexto de referencia incitó la producción intelectual de las ciencias sociales a través de varios estudios regionales que pusieron su foco en la ruralidad, los asuntos indígenas y del mundo andino. A la par, este movimiento estimuló el diseño de planes de intervención social con pertinencia cultural como, por ejemplo, se representa en el Plan Andino que impulsó en los años sesenta la municipalidad de Iquique. Asimismo, dentro de las estrategias desarrollistas de los gobiernos de la época, el funcionamiento y mantenimiento del Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica fueron concebidos como bases productivas y administrativas para la formación de un polo de desarrollo regional, pero también una interesante estrategia de integración internacional. Como señalaba González (2012),

“en la política de desarrollo regional del país se le asigna a Arica el rol de un polo de desarrollo regional fronterizo. Por su ubicación geopolítica, Arica debe cumplir un importante papel en las políticas de integración continental que se plantean dentro del marco de la ALALC y de la subregión andina” (González, 2012: 281).⁴⁶

Esta inédita experiencia para la época supuso un margen de autonomía relativa en la operativización y funcionamiento administrativo. Dicha relatividad en los rasgos autonómicos de esta política pública estuvo determinada por la posición geopolítica de Arica, la incertidumbre de las relaciones diplomáticas y el carácter centralizado del Estado nacional. Si bien estos instrumentos se perfilaban como genuinos componentes de un esquema de regionalización e integración subregional, no hay absoluto acuerdo respecto a la autonomía de la Junta de Adelanto para ejercer la toma de decisiones ya que la definición del presupuesto para la sustentación de sus quedó supeditada a la aprobación final por parte del Presidente de la República. Aunque no se suscitaron controversias mediáticas en materia de aprobación de financiamiento, la decisión última radicaba en el poder presidencial.

Por otro lado, como lo mencionamos anteriormente, las medidas especiales para Arica produjeron una grotesca fractura en el desarrollo territorial de Tarapacá. Esta situación acentuó el discurso anti-centralista emanado desde la sociedad civil iquiqueña que, como fue señalado, observaba como un acto de discriminación la puesta en escena del Puerto Libre y la Junta de Adelanto en Arica. La polarización económico-social sustentada en la idea de que Arica se convertiría en la capital económica mientras que Iquique en la capital política indudablemente afectó las relaciones Estado-región. Se produjo, entonces, una doble escisión: interregional e intrarregional. Según González, esto fue

⁴⁶ Prueba de ello es que en el año 1960 Chile se adhirió al Tratado de Montevideo pasando a formar parte integrante de la ALALC.

efectivamente lo que pasó entre Arica e Iquique con la creación de estos instrumentos de ‘doble impacto’ donde “rápidamente, Arica comenzó a perfilarse como ganadora mientras que Iquique se asumía perdedora, profundizando la conocida rivalidad intrarregional” (González, 2012: 281). De esta manera, las políticas desarrollistas conspiraron en la generación de inequidades socioterritoriales al interior de Tarapacá y en fracturas más que convergencias entre las principales urbes.

Durante los años sesenta, el panorama económico y social de la provincia de Tarapacá no varió significativamente. Mientras Arica se perfilaba como territorio ganador al consolidar un patrón de crecimiento económico ascendente, Iquique quedaba enmarañado en el estancamiento económico y en medio de dos centros urbanos económicamente dinámicos que escasamente lograron conectarse (Arica y Antofagasta).⁴⁷ Algo similar se observa entre pisos ecológicos que, dentro de la región y en épocas pretéritas, se encontraban conectados aunque progresivamente fueron quedando aislados.

Con Jorge Alessandri como Presidente de la República (1958-1964), el nuevo gobierno apoyado por la alianza Liberal-Conservadora asumió, sin descuidar el camino desarrollista abonado por Ibáñez y los radicales, una postura abiertamente tecnocrática. Su manejo ‘gerencial’ del gobierno tuvo el beneplácito generalizado por la contribución que realizó en el ordenamiento del gasto público, el control de la inflación y el estímulo a la construcción de viviendas sociales en el país (De Ramón, 2001). Sin embargo, su programa de estabilización económica tuvo un carácter macro-financiero que no consideró la modificación sustantiva de la estructura y funcionalidad territorial del Estado. Las políticas orientadas al desarrollo de zonas extremas y, específicamente, hacia la reducción de los desequilibrios, asimetrías e inequidades sociales que se configuraban dentro de la Provincia de Tarapacá quedaron, en cierto modo, desatendidas por el gobierno central, especialmente después del devastador terremoto que azotó Valdivia el año 1960 (el evento de mayor intensidad registrado en la historia sismológica mundial).

Por otro lado, la reforma agrícola impulsada por Alessandri el año 1962 tampoco contribuyó a mejorar sustancialmente las condiciones de las comunidades rurales del norte chileno (indígenas aymaras campesinos) que

⁴⁷ La población de Arica-Parinacota aumentó su participación en el total regional de Tarapacá del 29% en 1952 a más del 55% entre 1970 y 1980. Sin embargo, desde 1980, “su participación regional disminuyó hasta el 44% en el año 2002, situación que no ha cambiado substancialmente en la actual región de Arica y Parinacota” (Tabilo y Gallardo, 2009: 8).

debieron hacer frente a una adversa y desértica geografía bajo el signo de la subsistencia.⁴⁸

Si bien Alessandri procuró fortalecer en el norte de Chile la pesca industrial (lo que en cierta medida ayudaba a paliar la compleja situación económico-social en Iquique), no fue suficiente para compensar los desequilibrios económico-sociales entre Arica e Iquique, así como entre estas urbes y los poblados rurales. De ahí que las protestas en Iquique hayan continuado realizándose y el movimiento social 'localista' liderado por el Comité Pro-Defensa de Iquique se haya consolidado al representar transversalmente la visión de distintos actores sociales, sindicales, gremiales e, inclusive, del ámbito municipal.

Posteriormente, el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se distinguirá por una línea política distinta a la de su antecesor pero, además, por la materialización de reformas estructurales e innovaciones institucionales que provocaron cambios significativos en la orientación de las políticas públicas de desarrollo territorial. La chilenización de la gran minería del cobre, la profundización de la reforma agraria y la creación de la Oficina de Planificación (ODEPLAN, 1967) se levantaron como tres pilares sustanciales del programa de Frei para impulsar la modernización de la estructura político-administrativa y productiva del país. En ese sentido, la creación de ODEPLAN y su dependencia con el Ministerio de la Presidencia de la República le otorgó un rol preponderante al proceso de planificación del desarrollo y la organización de las políticas públicas de acuerdo a criterios territoriales. ODEPLAN significó una de las pocas iniciativas que, después de varios años, surgió con el propósito de profundizar la senda descentralizadora del país e introducir la concepción regionalista a través de la definición de regiones y multirregiones.⁴⁹

Pese a las innovaciones institucionales, el centralismo y el hipertrofiado crecimiento metropolitano (especialmente capitalino), lejos de debilitarse, comenzó a evidenciar algunos signos de irreversibilidad. Dentro de las múltiples expresiones del fenómeno de la centralización, la descentralización político-administrativa quedaba muchas veces relegada a una simple formalidad de la norma. En general, no se consideraron procesos integrales para generar capacidades socioinstitucionales en los territorios o fortalecer el capital

⁴⁸ De hecho, coloquialmente se le denominó la reforma del macetero, ya que en la práctica se habría limitado a repartir tierras de propiedades estatales a los campesinos.

⁴⁹ Junto con la influencia de la teoría de los polos de desarrollo, ODEPLAN subdividió el país en 11 regiones más la zona metropolitana. Asimismo, creó tres multirregiones (Antofagasta, Valparaíso y Concepción) que, concebidas como polos de desarrollo, serían las encargadas de 'irradiar' los beneficios y frutos del crecimiento económico.

institucional y social que sustentaría el proceso descentralizador. En el ámbito de las políticas públicas, el centralismo se encontraba fuertemente arraigado no sólo en términos de reproducción del poder central por parte de las elites y los partidos políticos predominantes sino, además, culturalmente. Las políticas sociales de carácter universalista que surgieron en este periodo también comportaron este sello centralista. Como sucedió a principios del siglo XX, el sistema educativo chileno contribuyó en gran medida a la reificación cultural del centralismo, a través de la construcción de símbolos nacionales, la uniformización del lenguaje y la homogeneización de los contenidos curriculares (Brunner, 1988 y 2008).⁵⁰

Durante este periodo, las políticas públicas que persiguieron reducir las disparidades socioterritoriales no generaron cambios significativos en el patrón de desarrollo y, más bien, se supeditaron a la visión centralizada de las elites gobernantes. Tampoco estas políticas lograron provocar mejoras sustantivas que permitieran definir, estratégicamente y con una mirada de largo plazo, un proceso de desarrollo socioterritorial más inclusivo y equitativo. Se comienza, así, a resquebrajar el mito del Estado y la nación unitaria que, construida desde el centro capitalino, se contradecía con el “otro Chile” que se construía desde las regiones (Dockendorff, 1990).

En consecuencia, ni las innovaciones institucionales ni las medidas compensatorias dispuestas especialmente para el desarrollo económico-social de la región de Tarapacá lograron contrarrestar las inequidades intrarregionales y el rezago de las provincias respecto del desarrollo que experimentaba la capital. No obstante, los ánimos colectivos de desesperanza que experimentaba particularmente la sociedad iquiqueña en el extremo norte del país no se aplacaron. Las banderas negras continuaron flameando en Iquique mientras que Arica, más bien, comenzaba a consolidar un patrón de crecimiento económico y de construcción de las bases materiales para el desarrollo social (inversión en infraestructura pública y social). Este contexto político, económico y social adverso para los iquiqueños y sus comunidades rurales, estimuló la emergencia de nuevos líderes políticos que se impregnaron del discurso anti-centralista y reivindicatorio de lo local. Fueron los primeros pasos de líderes caudillos que, como Jorge Soria, se ‘robarán’ la escena política del momento.

⁵⁰ El propio sistema educativo chileno se configuraba ya en este periodo como un agente de reproducción del centralismo y de las desigualdades sociales a través de modelos de gestión pública que, engeguencias de la estampa unitaria del Estado, prescindía de la diversidad territorial y sociocultural del país.

En el marco de la vía chilena hacia el socialismo impulsada por Allende (1970-1973), el esquema de organización territorial del Estado se reorientó nuevamente hacia el paradigma centralizador y unitario. Si bien Allende siendo senador por Tarapacá (1966-1968) se había impregnado de las problemáticas y necesidades de la zona, el enfoque unitarista-centralizado operó transversalmente como un principio inalienable en la organización del Estado y el diseño de políticas públicas. Sin embargo, la sobre-ideologización y politización extrema de los asuntos del desarrollo tendieron a dejar fuera de foco los asuntos territoriales y supeditarlos a los intereses fundamentales del nuevo proyecto político nacional. Así, la organización centralizada del poder político y la planificación del desarrollo no fueron aliados del ‘endogenismo’. Más bien, estas iniciativas, tal como fue la propia creación de la ODEPLAN, generaron una primera aproximación al regionalismo y la planificación del desarrollo territorial. Así, poco a poco los argumentos en favor de la descentralización fueron afianzándose como condición de desarrollo y rescate de la diversidad geográfica, social económica y cultural de Chile.

2.3 Descentralización del Estado y regionalismo bajo el experimento neoliberal

En este apartado se analizan los principales cambios político-institucionales que se generaron luego del golpe de Estado de 1973. Especial atención merece la reforma político-administrativa que transfigura el ordenamiento territorial clásico del Estado chileno y la matriz sociopolítica que lo soportaba (Garretón y Espinosa, 1992). Este periodo de la historia del país es significativo, al menos, por dos razones. En primer lugar, el golpe militar y la introducción del paradigma neoliberal generaron cambios radicales en el modelo de Estado, economía y sociedad. En segundo lugar, este periodo en la historia de Chile es importante analizarlo a la luz de las transformaciones socioinstitucionales y las innovaciones vinculadas con los procesos de desconcentración y descentralización del Estado.

De esta manera, el propósito central de este apartado dice relación con situar el estudio y al lector en un periodo que es absolutamente clave para entender los cambios, problemas y desafíos contemporáneos en materia de equidad socioterritorial, descentralización política y desarrollo regional.

2.3.1 Regionalización, modernización y transformación territorial del Estado bajo el modelo neoliberal

Con el abrupto término de la vía chilena hacia el socialismo de Salvador Allende, se inició un periodo de convulsiones y cambios socioinstitucionales que han sido interpretados comúnmente como una de las crisis sociopolíticas más traumáticas que ha experimentado Chile (Maira, 1998; Huneus y Martín, 2000; Sunkel, 2002).

Tras el golpe de Estado propinado por Pinochet el 11 de septiembre de 1973, se comenzaron a impulsar una serie de transformaciones político-institucionales que modificaron radicalmente la concepción de las políticas públicas y el ordenamiento territorial del aparato estatal. La interpretación sobre el carácter del proceso de descentralización del Estado impulsado durante este periodo ha tenido visiones e interpretaciones diversas. Los defensores del nuevo régimen creyeron, desde un comienzo, que la descentralización sería un complemento del neoliberalismo y la modernización del Estado. En este contexto, el discurso oficialista de la época mostraba el proceso de descentralización ante la opinión pública como una verdadera “panacea” en el mejoramiento de las relaciones Estado-sociedad. Se especulaba que la democracia, las libertades y eficiencia del aparato estatal mejorarían sustancialmente con las “siete modernizaciones”, desprendiéndose de ellas la reforma agraria y la reforma descentralizadora que modificaron la tenencia de la tierra y composición del espacio respectivamente (Silva, 1987).

La propuesta descentralizadora del gobierno militar recogió algunos preceptos institucionales formulados previamente por CORFO y ODEPLAN, particularmente aquellos relativos a la concepción de región como espacio de organización con mayor poder de integración económica y social. Adicionalmente, la descentralización, entendida como un amplio proceso de reorganización político-administrativa, se combinó con una definición geopolíticamente estratégica de las zonas extremas del país. Así, bajo un arreglo político de carácter autoritario, vertical y centralizado, la junta militar encabezada por Pinochet implementó una serie de reformas institucionales tendientes a institucionalizar el neoliberalismo y plasmar una particular perspectiva geopolítica en el desarrollo territorial del país y sus zonas extremas. En este contexto, la condición de región extrema y bi-fronteriza de Tarapacá fue un elemento determinante en el tipo de relaciones que el Estado y el gobierno militar establecieron con los distintos actores económicos, sociales y políticos de la zona.

No es de extrañar, entonces, que las políticas de desarrollo impulsadas por el gobierno militar para esta zona hayan incluido inevitablemente una

perspectiva geopolítica, especialmente en momentos de tensiones y controversias por los límites internacionales que separan Chile, Perú y Bolivia.

Como se señaló, las políticas neoliberales impulsadas por el gobierno militar contemplaron deconstruir la matriz sociopolítica pasada sin medir consecuencias y avasallando los derechos humanos, políticos y sociales (Calloni, 1999; Canessa, 1996). Además, se le otorga un papel predominante al mercado como agente de desarrollo en desmedro del accionar del Estado en ámbitos claves del desarrollo social. La descentralización del Estado, en este sentido, fue concebida como un pilar fundamental para sentar las bases de un nuevo modelo económico, político y social en el país. Bajo el prisma neoliberal, la función económico-productiva asignada al territorio ocupó un lugar primordial. Por consiguiente, ODEPLAN se convirtió en uno de los principales centros neurálgicos de las políticas neoliberales mientras que la región de Tarapacá fue concebida como un espacio de experimentación económica privilegiado, dada su posición geográfica estratégica en el mapa latinoamericano (Gárate, 2010).

El giro matricial no solamente se relacionó con reformas económicas. Los procesos de descentralización y privatización de políticas sociales en este periodo también contribuyeron a tratar de romper con lo que era visto como una “pesada e ineficiente” tradición estatista y desenrollar, así, la ‘alfombra roja’ para celebrar el rimbombante ingreso del mercado a la arena pública. De esta forma y como lo señalan distintos expertos, la descentralización fue concebida como una estrategia complementaria a la privatización y repliegue del Estado (Boisier, 1992b; Muñoz, Mardones y Corvalán, 2003). Derechos básicos como la educación, el acceso al agua potable, saneamiento básico y salud pública fueron re-significados como “bienes de consumo” transables en el mercado. Quienes no podían acceder a la provisión privada de estos bienes y servicios fundamentales debían recurrir al Estado que era el encargado de ‘socorrer’ a los más necesitados con sus programas de focalización y asistencia social. En el ámbito territorial se aplicó esta misma lógica, vale decir, los territorios y sectores rezagados serían apoyados focalizadamente (selectivamente) con medidas de subsidiariedad y planes especiales.

A fines de 1973, la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) marcó el primer hito de este periodo en materia de descentralización. Este organismo se creó bajo la convicción de que era necesaria una mejor integración económica y social del territorio nacional y un nuevo ordenamiento político-administrativo del Estado. Con esta innovación institucional se buscaba dar un sentido definido al concepto de regionalización para, de esa forma, racionalizar, utilizar y optimizar los recursos naturales y las potencialidades geográficas, humanas y culturales que cada región poseía.

La CONARA fue una entidad pública intersectorial de carácter centralizado que pensó la descentralización desde arriba hacia abajo. El acento autoritario del contexto político indudablemente se cristalizó en esta entidad que propuso cambios político-administrativos para el país sin mediar procesos participativos o democráticos. Tempranamente, la CONARA modificó la antigua división político-administrativa del país, continuando y profundizando el esquema regionalista. En este escenario, Tarapacá se convirtió tácitamente en una región piloto para el nuevo esquema territorial de desarrollo económico impulsado por el gobierno militar. La aventura de Tarapacá en la historia de la puesta en escena del modelo neoliberal fue tan temprana como la institucionalización de las transformaciones en el ordenamiento territorial del Estado que impulsó el régimen militar (CONARA, 1974 y 1975).

Si bien ya en 1974 la CONARA comenzó a materializar el proceso de regionalización mediante la dictación legal del nuevo ordenamiento, no será sino hasta la Constitución de 1980 cuando el nuevo esquema descentralizador quede instituido en la estructura del Estado chileno. Si bien las reformas político-administrativas impulsadas desde los años setenta continuaron reafirmando el espíritu unitario del Estado, incorporaron fehacientemente un carácter descentralizado y regionalista. Así, se pasó de un régimen de provincias a uno de regiones como unidad espacial subnacional más amplia, seguido de provincias y comunas. Chile, en este contexto, quedó dividido en 12 regiones y un área metropolitana donde Santiago actuaba como capital regional y nacional (Sánchez y Morales, 2000). Dentro de este nuevo arquetipo institucional, los intendentes subsistieron como cabecera política y representantes del Presidente de la República en cada región, respondiendo a la confianza política exclusiva de este último. Por su parte, los gobernadores fueron concebidos como representantes del presidente de la república en las provincias, con funciones de apoyo a la gobernanza y el mantenimiento del orden social. Asimismo, los alcaldes fueron designados directamente por el Presidente de la República, completándose un esquema de “ocupación” del aparato público decidido y designado desde el nivel central.⁵¹

En medio de la estampa autoritaria y ultra-liberal de la época, la regionalización buscaba contribuir a la transformación del aparato productivo y a idear una nueva definición económica, política y administrativa del territorio. Más que un reordenamiento territorial, las políticas de descentralización del

⁵¹ Además se instituyeron los *Consejos de Desarrollo* que estuvieron definidos por una participación social ‘condicionada’ y poco representativa de los heterogéneos asuntos comunitarios. En la práctica y dado el tenor autoritario en el manejo de los asuntos políticos y públicos, muchos de estos consejos ni siquiera funcionaron.

gobierno militar impulsaron en una primera etapa, una desconcentración de servicios ministeriales. La creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y, paralelamente, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), le otorgó sustento estratégico y económico al proceso descentralizador. Como acertadamente señalaba Serrano (1996),

“estos primeros años constituyen un período abocado a la organización de la administración interior del Estado tendiendo hacia su desconcentración. La descentralización militar de 1975 tuvo también que ver con la apertura de ciertas oficinas regionales de los Ministerios Nacionales a las que se hizo operar con escasos grados de libertad mientras que las decisiones importantes eran manejadas desde el nivel central. Se trata de una descentralización más bien operativa y referida a ejecutar planes, es decir, una desconcentración administrativa que no constituyó traspaso de atribuciones decisorias. A fines de los 70 las decisiones estaban en manos, no sólo del nivel central, sino propiamente de la autoridad militar” (Serrano, 1996: 32).

Como ha sido anotado en reiteradas ocasiones, para que, en la práctica, un modelo regionalista funcione no se requiere simplemente transformar el marco regulatorio o dictar nuevas políticas que apunten a esa dirección. Eso es lo que justamente sucedió en Chile con las reformas político-administrativas de los años setenta y principios de los ochenta. La ausencia de identidades regionales en el país favoreció la ‘artificialización’ del proceso descentralizador. De hecho, la definición del territorio regional a partir de las condiciones naturales y proyecciones económicas del mismo (elementos realizados por la CORFO y medidos por ODEPLAN) tendió a concebir el regionalismo como un proceso abstracto carente de lazos históricos, sociales y culturales.⁵² En consecuencia, dichas políticas no iban necesariamente en contra de las tendencias de centralización del poder político.

La regionalización fue también concebida como una condición para el desarrollo y un potente discurso que apelaba a la “democracia protegida” y los ideales de integración económica y social (Aylwin, 1985; Fernández, 1985; Balbontín, 1985; Garretón, Garretón y Garretón, 1998; Bitar, 2001). En gran medida, el régimen autoritario se nutrió de la planificación centralizada con ciertos retoques de desconcentración que funcionaron como un ‘traje a la medida’ para los cambios económicos y sociales que se discurrieron. Distintos historiadores coinciden en que el proceso de descentralización del Estado en Chile y el modelo regionalista impulsado fueron parciales y de aplicación limitada (Gleisner, 1990; Boisier, 1992; De Mattos, 1990; Núñez, 1989; Franco,

⁵² De ahí, por ejemplo, la demanda de los tocopillanos por formar parte de la región de Tarapacá y no de la Región de Antofagasta.

2006; Centrólogo, 2007). Estos procesos de cambio institucional no generaron de manera instantánea resultados positivos. Por el contrario, el discurso descentralista se utilizó como una herramienta para validar los cambios, ocultar los desbalances económicos, el perfil autoritario del gobierno militar y las brechas sociales que se generaron a partir de la abrupta introducción de políticas neoliberales. La regionalización se transformaba, en este sentido, en un ‘medio para’ y no en un fin en sí mismo.

Para los neoliberales, la descentralización del control de la economía era considerada un asunto tan importante como el monetarismo. No obstante, en la práctica chocaba con el centralismo político y los rasgos autoritarios del régimen que cruzaron transversalmente al Estado. El neoliberalismo y el principio de participación subsidiaria del Estado afectaron ostensiblemente la composición del gasto social y la orientación de los servicios sociales. Si bien dentro de las medidas de ajuste fiscal el asistencialismo social adquirió un papel fastuoso en el combate de la pobreza, "el resto del gasto presenta decrementos importantes, destacando el bajo financiamiento al desarrollo regional" (Olave, 2003: 134). Entonces, siguiendo a Olave, la construcción social de las regiones fue un proceso parcelado pensado desde de la elite capitalina y con una base institucional y financiera restringida. Se avanzó considerablemente en aspectos relativos a la descentralización administrativa e inclusive del gasto fiscal (a través del FNDP), mientras que la descentralización política fue la gran ausente. En otras palabras, el centralismo aún contaba con espacios y enclaves para su subsistencia.

Como fue señalado precedentemente, los intendentes, así como las autoridades provinciales y comunales quedaron sujetos a la confianza del Presidente de la República, sin canales de representación democrática ni espacios de participación sociopolíticas reales para las comunidades (no se votaban o elegían popularmente). Más que una realidad sociológica, la regionalización se basó en una serie de cambios político-administrativos que indudablemente no lograron ser suficientes para crear una “cultura regionalista”. En muchos casos, la cultura regionalista se redujo a las manifestaciones anti-centralistas y la construcción del sentido de defensa del territorio local.

Apenas iniciada la década de los ochenta y junto con la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política de Chile (1980), los ajustes e innovaciones realizadas al modelo regionalista apuntaron al proceso de municipalización de políticas sociales que analizaremos más en detalle dentro de la sección 2.1.3. Baste por el momento anotar que la crisis económica que detonó el año 1982 generó un escenario poco favorable para la profundización del proceso de regionalización. De hecho, la descentralización por la vía municipal fue, en

principio, profundamente cuestionada en varios sentidos, especialmente por las dificultades en eficiencia, equidad y calidad en provisión de servicios en campos tan sensibles como la educación escolar y la salud pública que fueron tocados por los conflictos laborales desatados, especialmente, con los empleados públicos (ANEF), el magisterio y los gremios de la salud primaria (Pozo, 1981; Schiefelbein y Apablaza, 1984; Larrañaga, 1997; Delamaza, 2004).

Así, el proceso de descentralización del Estado se presentó como una política reformista con basamento en un discurso modernizador que buscaba desideologizar el debate y mostrar el interés del gobierno militar por atender las demandas ciudadanas (Boisier, 2005; Rodríguez y Winchester, 2001; De Mattos, 1995). Esta política se convirtió en una columna comunicacional relevante que intentaba mostrar un Estado “más cercano” a la gente y sus necesidades. Además, se mostraba como un esquema congruente con la apertura e internacionalización económica. En definitiva, la regionalización aportó en una nueva organización territorial del Estado pero presentó innumerables vacíos y restricciones que fueron propias de un proceso de cambio estructural complejo y sin precedentes.

En general, la atención del gobierno militar estuvo puesta en los aspectos macroeconómicos, donde los desequilibrios territoriales eran tratados como un problema de geopolítica que serían subsanados virtualmente por la ‘mano invisible del mercado’. Como vimos en el capítulo alusivo al debate teórico, las políticas públicas pueden inclusive transformarse en instrumentos que pueden terminar por generar o reproducir (no sólo subsanar) ciertas inequidades sociales. Como veremos en la siguiente sección, esto fue lo que sucedió con la región de Tarapacá al momento de derribarse el modelo sustitutivo de importaciones (concretamente, el Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica) para luego, con la consternación de los ariqueños, instalar una Zona Franca en Iquique ad hoc con el modelo neoliberal que se ponía en escena.⁵³

⁵³ La Zona Franca de Iquique (ZOFRI) se instauró el año 1975 como una zona especial con un régimen de exención aduanera para fomentar las importaciones y exportaciones, esto último a través de reexpediciones para los países latinoamericanos, especialmente Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú y Argentina.

2.3.2 Geopolítica y mercado en el desarrollo territorial de regiones extremo-fronterizas

La perspectiva geopolítica tuvo una enorme influencia en las relaciones que el gobierno militar estableció con la Región de Tarapacá.⁵⁴ No podía ser de otra forma considerando que Augusto Pinochet había sido, antes del golpe militar, intendente de la provincia de Tarapacá y comandante en jefe de la sexta división del ejército. Pinochet conocía perfectamente la zona, la historia del movimiento obrero y los orígenes del Partido Comunista. Junto con esto, la condición bifronteriza y los fantasmas de la Guerra del Pacífico eran razones suficientes para que la provincia de Tarapacá revistiera un especial interés para la junta militar y para el propio Pinochet.⁵⁵ Estos antecedentes ayudan a entender las decisiones que tomó la junta militar al determinar la supresión del Puerto Libre y la Junta de Adelanto en Arica y la instalación de un régimen franco en Iquique (ZOFRI). Pero, ¿qué consecuencias trajo esta decisión en el desarrollo regional?

Más allá de las preferencias subjetivas que pueda haber tenido Pinochet con Iquique, la combinación entre neoliberalismo económico, autoritarismo político y perspectiva geopolítica castrense marcaron las políticas de descentralización y desarrollo regional, así como las relaciones Estado, sociedad y territorio. La decisión de suprimir el Puerto Libre y la Junta de Adelanto estuvo fundada en la decisión de borrar todo vestigio de presencia del Estado en la economía, cuestión que significaba, para los neoliberales, “generación de imperfecciones”. La cercanía de Arica con Perú era también un asunto que revestía riesgos ante un eventual conflicto bélico. Recordemos que Arica se encuentra a 30 kilómetros de la frontera con Perú, mientras que Iquique a más de 350 kilómetros de distancia, situación que pesó indudablemente a la hora de impulsar estas medidas.

En este periodo, las medidas de desarrollo para las zonas extremas del país tuvieron un carácter excluyente y focalizado, cuestión que contribuyó a la formación de inequidades intrarregionales. La ideología de la seguridad interior del Estado se plasmó de manera particular en las decisiones y relaciones que estableció en nivel central con el nivel regional y los niveles locales,

⁵⁴ Región bi-fronteriza que quedaría conformada (según los decretos leyes N° 2.867 y 2.868 de 1979, ratificados en la carta magna de 1980) por tres provincias (Iquique como capital regional, Arica y Parinacota) y nueve comunas (Iquique, Arica, Pozo Almonte, Huara, Pica, Camiña, Colchane, Putre, Camarones).

⁵⁵ Una definición del concepto de geopolítica lo provee el propio Pinochet en su libro Geopolítica (1974).

especialmente en la región de Tarapacá por su condición de zona extremo-fronteriza. Entre los desafíos geopolíticos definidos entre los años 1976 y 1977 por ORPLAN-Tarapacá (la versión regional de ODEPLAN), por ejemplo, estaban: el resguardo de la soberanía territorial de Tarapacá por los asuntos de seguridad nacional; la consolidación del proceso de chilenización y el reforzamiento de los valores e identidades patrias en el territorio; la generación de incentivos para la atracción de población y; por último, la re-calibración y armonización los desequilibrios que se desprenderían de las relaciones metrópoli-periferia.

Las medidas pensadas para el desarrollo de zonas extremas y fronterizas fueron, por lo general, sensibles a las complejas relaciones internacionales que Chile mantenía con los países vecinos. Las controversias suscitadas entre Chile y Argentina por el Canal de Beagle (1978), así como las permanentes tensiones limítrofes Chile-Bolivia (especialmente por la demanda marítima y las controversias por las aguas del Río Silala) y Chile-Perú (particularmente por límites marítimos y terrestres), influyeron decisivamente en la concepción geopolítica de frontera que el gobierno militar definía en ese momento (Jerez, 1983). Estos hechos conllevaron a mejoras sustantivas de la infraestructura militar en la región de Tarapacá.⁵⁶ A pesar de que este ambiente fue poco favorable para las relaciones diplomáticas, se restablecieron rápidamente los vínculos comerciales que Chile mantenía con las naciones vecinas. Lo anterior reforzó la decisión de mantener una zona franca situada en Iquique, bajo un Estado de sitio que combinaba el discurso de la amenaza del enemigo interno con la amenaza del enemigo externo que se construía sobre la base de la connotación de Chile como “mal vecino” (Rojas, 1988; Benadava, 1993; Gill, 2005; Garcés y Nicholls, 2005; Salazar, 2006).

En este controversial ambiente, se continuaron desplegando con firmeza políticas económicas neoliberales que provocaron una fuerte fractura entre Arica e Iquique. Como fue señalado anteriormente, con los decretos que finalizaron con las actividades del Puerto Libre y la Junta de Adelanto, Arica quedó sin instrumentos de desarrollo y sumida en la necesidad de adecuarse a

⁵⁶ Entre otras iniciativas se destacan: la construcción de un nuevo acceso carretero a la ciudad de Iquique; la aceleración de las obras de pavimentación del tramo de la carretera que unió Iquique y Tocopilla; la instalación de regimientos en la Provincia de Parinacota (Huamachuco); la instalación de la empresa Cardoen (especializada en la fabricación de insumos militares); la creación de la Cuarta Zona Naval, en remplazo de debilitado destacamento Lynch; el traslado del Fuerte Baquedano a la pampa del Tamarugal y la construcción de pistas de aterrizaje en la frontera con Bolivia. A esto hay que agregar la política de minado en la frontera con Perú y Bolivia.

los cambios socioinstitucionales que imponía el nuevo modelo de desarrollo. Iquique, por el contrario, se transformó en la versión territorial del “experimento neoliberal” impulsado por el régimen militar y los Chicago Boys.⁵⁷ Iquique se vislumbró como uno de los correlatos territoriales del “milagro chileno” (Arellano y Cortázar, 1982), aunque con profundas grietas en el desarrollo intrarregional y social. Tempranamente, el comercio internacional de ZOFRI, junto con la pesquería industrial, se consolidaron como pilares del crecimiento económico. Mientras tanto, Arica permanecía sumida en una profunda recesión de la cual todavía no ha logrado salir, pese a los diferentes intentos de reactivación impulsados durante los últimos años por el Estado chileno. Así, mientras la región de Tarapacá se abría al comercio internacional la elite central hacía un cierre de las relaciones transfronteriza alegando vulnerabilidad y riesgo a la seguridad nacional.

Así, mientras Iquique se pensó como un polo de desarrollo, Arica pasó a formar parte de un ‘polo de segregación intrarregional’. Como bien señalaba Sergio González (1985), la Zona Franca de Iquique comenzó como un enclave comercial que generó dinamismo en la economía local, pero no logró convertirse (esto fuera del análisis que hace González) en un polo de desarrollo regional que produjera convergencias en el desarrollo económico local de las principales urbes y localidades rurales de la región.

El crecimiento de ZOFRI estuvo fuertemente influenciado por la economía nacional e internacional, especialmente de Paraguay, Bolivia y Perú. La presencia de ZOFRI significó cambios en los hábitos de consumo de la población regional. La posibilidad de que los habitantes de la región se eximieran del pago del Impuesto del Valor Agregado (IVA, 18%) para productos como electrodomésticos, automóviles, muebles y artículos varios significó ampliar el acceso al consumo y, a su vez, produjo una alteración en la fisonomía de la pobreza. Esta situación levantó un fuerte debate –que continúa vigente– respecto de la capacidad que tienen los instrumentos de medición de la pobreza para captar estas sutilezas.⁵⁸ El hecho que las familias posean

⁵⁷ De hecho Hernán Büchi (nacido en Iquique y con un fuerte vínculo con el norte grande de Chile) fue uno de Chicago Boys que llegó a ser Ministro Director de ODEPLAN (1983-1984), Ministro de Economía (1979-1980) y Ministro de Hacienda (1985-1989), ejerciendo una fuerte influencia sobre las decisiones de la junta militar de gobierno que estaban personalizadas en la figura del General Pinochet. Similar influencia también ejercieron Sergio de Castro, Rolf Lüders, Jaime Guzmán y Miguel Kast (este último fue Ministro Director de ODEPLAN en el periodo 1978-1980 y Ministro del Trabajo y Previsión Social en el periodo 1981-1982).

⁵⁸ Instrumentos tales como la Ficha de Caracterización Social (Ficha CAS, aplicada a nivel comunal), la Encuesta de Caracterización Social y Económica Nacional (Encuesta CASEN,

electrodomésticos o un automóvil, altera significativamente las ponderaciones y resultados de la medición. Si el puntaje obtenido en la medición llegase a superar los rangos estimados, las personas y familias pueden quedar fuera de los diversos beneficios que entrega el Estado (subsidios de vivienda, bonos de apoyo monetario, medicamentos gratuitos, entre otros). En consecuencia, entre la región de Tarapacá y las otras regiones del país existen diferencias notorias en el carácter de la pobreza y la manera cómo se vive y experimenta.

Desde el punto de vista del panorama socioterritorial que atañe a las comunidades rurales e indígenas, la concepción modernizante del desarrollo que manejaban los representantes de la línea dura de los Chicago Boys observaban los problemas del mundo indígena como una preocupación secundaria donde, más bien, regía la ideología nacionalista del “todos somos chilenos”. Con los militares en el poder, las estrategias de integración social de los grupos minoritarios fueron, en general, débiles y acotadas. Aquellos grupos, comunidades y territorios que no lograban insertarse en el circuito del sistema capitalista (especialmente campesinos, agricultores y pequeños productores) quedaban simplemente excluidos y postergados. El reconocimiento de la diversidad histórica, social y cultural de los territorios colisionaba con una visión homogeneizadora, chilenizante y jerárquica del mundo castrense.⁵⁹ Así, la fractura socioterritorial que se generó con la implementación de políticas neoliberales en Tarapacá se hizo extensiva para el ámbito rural. A ello se suma la “loca” geografía, aislamiento y dispersión de poblados rurales en el norte grande del país, lo cual ha operado, históricamente, como una dificultad adicional que ha tendido a profundizar el rezago y aislamiento económico-social de las comunidades (Subercaseaux, 2005).

Aunque con un tono apocalíptico, los trabajos de Van Kessel desde fines de los años setenta han sido clarificadores respecto de las consecuencias de los esquemas económicos y políticos modernos sobre las comunidades rurales e indígenas del norte de Chile. Al respecto, Van Kessel señalaba:

“la explotación de Tarapacá fue la de una tierra conquistada y siguió el modelo del colonialismo clásico: organizando y ampliando indefinidamente una economía minera exportadora a gran escala y de tipo enclave, controlada por el centro chileno

aplicada a nivel nacional) y la Ficha de Protección Social (versión mejorada de la Ficha CAS).

⁵⁹ Conocida es una de las frases célebres de Pinochet cuando el año 1979 señaló en Villarrica que en Chile “ya no existen mapuches, porque todos somos chilenos”. Esto a propósito de la dictación del Decreto Ley 2568 de división de tierras en la zona sur del país. Véase, por ejemplo: “La contra revolución de Pinochet al sur del Biobío”. *The Clinic*, Columnas y Entrevistas, 09 Septiembre de 2013.

(Santiago-Valparaíso), aliado al capital inglés, con una estrategia de inversiones infraestructurales mínimas y funcionales destinadas exclusivamente al sector exportador y con una política económica de reorganización total de los recursos regionales al servicio del sector minero. Recursos humanos, hidráulicos y agropecuarios tuvieron un nuevo destino en función de la producción salitrera, y fueron explotados de manera abusiva y agotadora de acuerdo a los intereses trascendentales del sector minero exportador. Esta forma de explotación agudizó la contradicción entre un polo cada vez más pobre, subdesarrollado y agotado (andino) y otro polo urbano costero, transitoriamente dinámico y considerado ‘desarrollado’, aunque se era consciente de su posición dependiente de satélite regional, de su futuro precario y de su carencia de vida económica propia y autoconcentrada” (Van Kessel, 2003: 33).⁶⁰

Así, durante el periodo dictatorial, las brechas sociales entre zonas urbanas y rurales tendieron a incrementarse (tanto a nivel nacional como regional), al igual que dentro de los espacios urbanos consolidados. El territorio pasó a formar parte de los bienes transables del mercado y de la propiedad privada. Playas, espacios recreacionales, territorios ancestrales, bosques, cursos y depósitos naturales de agua comenzaron a ser concebidos como “recursos privativos”. A lo anterior es menester agregar que la privatización del espacio urbano y el boom cíclico del negocio inmobiliario, sumado a los débiles instrumentos de planificación y regulación urbana acentuaron la segregación territorial y la marginalización o “periferización” de la pobreza.

En general, son escasos los estudios regionales que han dado cuenta de los cambios socioterritoriales desprendidos de la instauración de este nuevo modelo económico, político y social. Más prominentes han sido los estudios referidos al desarrollo de Santiago, entendido como núcleo de la zona metropolitana y del país. Desde una perspectiva crítica, se han documentado los problemas ligados al crecimiento hipertrofiado de la capital y su afección en la calidad de vida y el medio ambiente (De Mattos, 1996; Richard y Ossa, 2004; Atienza y Aroca, 2012).

En el ámbito regional, la mercantilización del agua y la tierra progresivamente comenzaron a generar conflictos sociales que trataron de ser intermediados por la Iglesia a través de los obispados. La relocalización de los pobladores “sin casa” se convirtió en una política impopular que respondió a la idea de mejorar la plusvalía de los territorios. Pero esta no fue una dinámica que se desató a partir de las abstractas leyes de mercado sino que, más bien,

⁶⁰ Esta precisión resulta oportuna para el caso de Tarapacá, donde la posición dependiente del mundo andino y el progresivo deterioro de la calidad de vida en las zonas rurales ha sido un asunto que, cruzado con la dimensión indígena, ha terminado por agudizar las brechas sociales que detectara Van Kessel.

respondió a una política socioterritorial deliberada que operacionalizaron los municipios.⁶¹ Esta fue una de las etapas que marcó la formación de Alto Hospicio, un antiguo lugar utilizado como terrenos parceleros y agrícolas que, a partir de este periodo, fue zona de reubicación de los grupos marginales que fueron erradicados del borde costero de Iquique.

En los albores de los años ochenta, la junta militar aprobó una nueva carta constitucional que vino a reemplazar la Constitución de 1925. Se ratificó el Estado unitario como modelo de organización territorial y se subdividió el país en trece regiones, incluyendo la Región Metropolitana. Además, se dispuso que “la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región”, tras art. 100, Constitución Política de Chile, 1980.

Se suponía que el nuevo ordenamiento político-administrativo regionalista contribuiría a reducir sustancialmente el centralismo, armonizar territorialmente el crecimiento económico y fomentar el desarrollo social. Sin embargo, las disparidades socioterritoriales continuaron operando como una tendencia difícil de contrarrestar. Además de las brechas entre Santiago y las regiones, las fisuras entre el desarrollo de Arica e Iquique al interior de la Región de Tarapacá se profundizaron, así como entre las urbes y poblados rurales. Aparece de esta manera la conformación de lo que se ha definido como una “geometría variable” del territorio, es decir, desigualdades que tendieron a alimentar la distinción entre espacios ganadores y perdedores.

Es difícil cuantificar y demostrar la responsabilidad directa del modelo económico imperante en este periodo sobre la reproducción de las inequidades socioterritoriales en Chile. Empero, algo que no puede desmentirse es la influencia decisiva que jugó el sistema político sobre el curso que tomó la economía y las relaciones Estado-sociedad como un todo. Pese a las medidas descentralizadoras impulsadas, Santiago continuaba afianzándose como el centro político, económico y sociocultural chileno. El “centralismo autoritario”, en este escenario, continuó reproduciéndose sobre la base de un esquema de seguridad interior que buscaba mantener el control de los territorios ante posibles desbordes sociales.

En el ámbito regional, los vaivenes en los resultados que exhibían las políticas neoliberales y la amenaza a las libertades de reunión y asociación no fueron impedimento para que diversas organizaciones sociales emergieran

⁶¹ Declaración que se encuentra transcrita en Sánchez (2006). La doctrina social de la iglesia incitó a los obispos para intervenir en los distintos episodios de erradicación de pobladores que se hicieron populares y rutinarios durante la administración comunal de Marta Marcich Moller en Iquique y de su sucesora Mirtha Dubost Jiménez.

reivindicando un discurso de defensa del patrimonio local.⁶² Además de exigir un 40 por ciento de asignación de zona para los trabajadores del sector privado de la I Región, exigían la definición para que un porcentaje de las utilidades se reinvirtiera en la zona, así como la “nivelación de precios de los costos de agua potable, electricidad y artículos de primera necesidad respecto de los que imperan en el resto del país”.⁶³

Estas conquistas laborales que buscaban mejorar la precaria cuestión social y territorial no produjeron una variación significativa el panorama regional. Es más, las brechas socioterritoriales al interior de la región rebrotarían durante el segundo quinquenio de la década de los ochenta cuando comenzó a observarse un nuevo impulso en el comercio de ZOFRI y la industria pesquera que sustentaban el desarrollo económico de Iquique, mientras que Arica permanecía subsumida en una situación de estancamiento económico que se paliaba, en parte, con las actividades agrícolas, la pesquería industrial, el comercio minorista y las actividades económicas informales.

A mediados de los años ochenta y en un clima de efervescencia social, las voces regionales hicieron sentir su disconformidad con el régimen político centralista-autoritario y el modelo económico neoliberal. Las protestas sociales en Punta Arenas (más conocida como el “puntarenazo”, 1984) y en Magallanes (1985) pusieron la voz de alerta contra la liquidación de activos productivos en regiones, la recentralización del sistema económico-bancario y una serie de medidas privatizadoras de empresas públicas y servicios sociales.⁶⁴ Pero también estos movimientos regionalistas que se abalanzaron contra dictadura reivindicaban un urgente tratamiento de los problemas sociales de pobreza, precarización laboral, conectividad y acceso oportuno a servicios sociales de calidad.⁶⁵ Como señalaba Pizarro (1989), los problemas de fondo eran “la distribución, los precios y el beneficio social que debe tener un recurso que se

⁶² Multigremial que agrupaba a diferentes actores sindicales y colegiados de la región, destacando los sindicatos de tripulantes pesqueros de Eperva e Indo, sindicatos de panificadores, suplementeros, taxistas, trabajadores de la construcción, feriantes, y empleados fiscales (ANEF), entre otros.

⁶³ *La Estrella de Iquique*, martes 30 de octubre de 1984. En Sánchez, 2006: 439.

⁶⁴ Hasta antes del golpe militar, existían en Chile bancos que tenían su casa matriz fuera de Santiago. Después, durante el régimen militar y a pesar de las medidas de descentralización, se produjo una recentralización bancaria y del sistema financiero.

⁶⁵ Como es de suponer, no se dejó esperar la ardua y beligerante respuesta del gobierno militar para acallar, por medio del ejercicio “legítimo” de la violencia, las voces regionalistas que se asomaban como un actor sociopolítico recalcitrante y contrario al modelo.

obtiene en la propia Región. En relación a este tipo de resultados es que los dirigentes sociales señalan continuamente que “las soluciones a los problemas regionales son puros parches”” (Pizarro y Vera, 1989: 29).

En consecuencia, las reivindicaciones regionalistas han tenido dos o tres grandes líneas argumentativas que sostienen su razón de ser. Una primera línea argumentativa anti-centralista y regionalista que es posible identificar alega por el abandono histórico del Estado y los gobiernos de turno, responsabilizándolos de las precarias condiciones de desarrollo y el deterioro en calidad de vida de la población. Aquí es posible identificar movimientos regionalistas y contestatarios del centralismo que han emergido en localidades como, por ejemplo, Arica y Aysén. Una segunda línea argumentativa que distingue la participación de algunos movimientos socioterritoriales –como los surgidos, por ejemplo, en Calama o Iquique– denuncian una inequitativa distribución de la riqueza y un deterioro de los términos de intercambio entre el Estado y las sociedades regionales. Para estos movimientos, Santiago absorbería las principales riquezas regionales y redistribuiría –deliberada, desproporcionada e injustamente– los recursos necesarios para el desarrollo de las regiones. Finalmente, una tercera línea argumentativa que ha estado menos vinculada con demandas regionalistas, pero que lleva inmerso el componente territorial y de identidad cultural, se relaciona con las reivindicaciones territoriales y de autodeterminación propias del mundo indígena (comunidades Aymara, Mapuche y Rapa Nui, principalmente).

Así, junto con las estrategias generales de descentralización política, fiscal y administrativa, las políticas especiales diseñadas para el desarrollo de regiones extremas y fronterizas no lograron reducir sustancialmente las brechas inter e intrarregionales. El centralismo y la concentración económica y de las decisiones políticas siguieron radicadas en Santiago y en la figura del Presidente de la República como ‘mandamás’. En general, los acentos prioritarios del gobierno militar estuvieron cifrados en los cambios estructurales y la estabilidad macroeconómica como precondition general para generar condiciones socioterritoriales más equitativas. Las medidas especiales para zonas extremas fueron tratadas como un complemento de los ajustes estructurales que el gobierno militar implementaría. Dentro de ese escenario y como veremos a continuación, la preponderancia del mercado se extendió progresivamente a los distintos ámbitos del quehacer del Estado, donde quedó de manifiesto el nuevo rol que éste tendría asignado bajo el ‘sui generis’ modelo neoliberal que se ponía en práctica.

Como veremos en las próximas secciones, la intromisión del mercado y la introducción del principio de subsidiariedad en la arena de las políticas públicas fueron concebidos como complementos sustanciales del proceso de

descentralización. Sin embargo, como demuestra el caso de Tarapacá, la introducción del mercado respondería, más bien, a una estrategia de repliegue del Estado que tendió a precarizar aún más la situación económico-social de las regiones extremas y de aquellos territorios que no lograban superar la situación de rezago económico-social. A continuación, se aborda este debate general a partir del proceso de municipalización de políticas sociales y la creación de un sistema mixto (público-privado) de administración de bienes y servicios sociales que impactará en la configuración del panorama socioterritorial de Chile y la Región de Tarapacá.

2.3.3 Municipalización de políticas sociales y territorialidad bajo la perspectiva neoliberal

El régimen militar si bien presentaba rasgos autoritarios en sus relaciones con la sociedad civil, mantenía un discurso legitimador y protector de los valores democráticos. Las libertades económicas y materiales constituían, particularmente para los neoliberales, las bases para sustentar las libertades políticas y el desarrollo socioterritorial (Vergara, 1985; Olave, 2003; Fazio, 2004; Valencia y Olguín, 2012). En sus diferentes dimensiones (incluyendo la territorial), las inequidades sociales serían ‘corregidas’ por la acción autorreguladora del mercado. El neoliberalismo era visto por los militares como un proyecto de “salvación de la patria” ante la “amenaza latente del marxismo y el comunismo” (Petras, 1991; Martorell, 1999; Klein, 2010). En este contexto, las políticas de descentralización y el discurso regionalista reapropiado por el gobierno militar jugaron un papel relevante dentro de la gama de alocuciones que hablaban de la reconstrucción nacional, la modernización del Estado y protección de la democracia de agentes “patógenos”.

Así, el primer impulso descentralizador del régimen militar se encaminó a sentar las bases institucionales y cooptar los distintos espacios de poder (a escala nacional, regional y local). Posteriormente, a inicios de la década de los ochenta, se observa un segundo impulso de medidas descentralizadoras que quedarían instituidas en la Constitución Política de 1980. Coherente con la ideología neoliberal predominante, el Estado debía ser reducido a un rol subsidiario. Se suponía que el mercado, a través de la política del chorreo, irradiaría los frutos del desarrollo a escala humana y territorial. El endiosamiento del mercado supuso una reformulación de la política económica y social. El Estado ya no sería interventor ni empresario como lo había sido por tres o cuatro décadas bajo el signo del desarrollismo. Los Chicago Boys abogaron por un Estado mínimo aunque, contrariamente, el proceso de

descentralización impulsado durante este periodo se haya reducido a una desconcentración administrativa.

Este segundo impulso descentralizador del gobierno militar al cual nos referimos se tradujo en un proceso de municipalización de políticas sociales que produjo una verdadera revolución en cuanto a cómo se organizaba y planificaba el desarrollo socioterritorial.⁶⁶ Esto incidió en la redefinición de funciones públicas en materia social, desde donde emergerían las nociones de asistencialismo y subsidiariedad. Llama la atención la indefinición de vínculos formales entre los distintos niveles de gobierno, aunque existía una clara correspondencia ideológica dentro de la administración del Estado. El esquema vertical y autoritario se sustentaba en la convergencia ideológica y la cuidadosa designación de las autoridades regionales y locales.

El majestuoso ingreso del mercado en la provisión de servicios sociales en el campo de la salud, la educación (escolar y universitaria), vivienda y previsión social supuso transformar las bases del Estado y la sociedad. No solamente se redujo el gasto público social en estas áreas sino que, al mismo tiempo, entraron a mediar agentes privados en la administración y provisión de servicios sociales básicos dirigidos a la comunidad.⁶⁷

En el ámbito municipal, las corporaciones de desarrollo social (CORMUDES) y las direcciones de desarrollo comunitario (DIDECO) fueron las estructuras encargadas de administrar los distintos ámbitos del desarrollo social. Las DIDECO formaron parte de la estructura municipal mientras que las corporaciones fueron concebidas como entes privados dependientes del alcalde y el consejo comunal. Si bien las corporaciones de desarrollo social se pensaron como entes privados dotados, supuestamente, de un carácter técnico y apolítico, en la práctica, no pudieron prescindir ni actuar independientemente de la autoridad del alcalde (Espinoza, 1986; Sepúlveda, 1984).

⁶⁶ Proceso de municipalización que suponía el fortalecimiento de los municipios mientras se producían, contrariamente a lo requerido, despidos masivos de empleados fiscales.

⁶⁷ Según Cañas, el gasto público social total cayó entre 1973 y 1979 en un 17 por ciento por habitante (Cañas, 1997: 89). Servicios como electricidad, agua potable, alcantarillado y saneamiento básico también fueron privatizados. La privatización de los derechos de aguas también se gestó durante este periodo, un tema que ha resultado ser gravitante en la zona del norte grande de Chile donde se encuentra el desierto más árido del mundo (Desierto de Atacama). Este tema ha resurgido con fuerza en los últimos años, especialmente por los proyectos mineros (Collahuasi, Cerro Colorado y Quebrada Blanca) que comenzaron a gestionarse en los años ochenta y que en su puesta en marcha en los años noventa han realizado un uso intensivo del recurso hídrico en la zona.

Obviamente, la tarea de operacionalizar los cambios descritos suponía reconocer las debilidades y requerimientos institucionales para, entre otros aspectos, equilibrar el desarrollo institucional especialmente de los municipios. De esta forma, el año 1980 se crea el Fondo Común Municipal (FCM) con el propósito de reducir las asimétricas capacidades institucionales y brechas entre municipios “pobres” y municipios “ricos”. Esta innovadora medida (aún vigente) se forjó como “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país” (Art. 122 de la Constitución Política de 1980). Indudablemente, el FCM fue una iniciativa positiva que se implementó junto a sustanciales reformas sociales y en un contexto poco favorable de crisis económica. En ese sentido, como ha sido demostrado en algunos estudios, el FCM no logró en sus inicios posicionarse como una herramienta estabilizadora de las disparidades institucionales que nos referimos.

Hay un acuerdo generalizado en la literatura especializada de que estas reformas profundizaron las desigualdades sociales ya existentes y que estos instrumentos de estabilización institucional no lograron suplir el retiro progresivo del Estado en áreas estratégicas del desarrollo social y territorial (Guerrero y Veyl, 2005). La regionalización –como intento de reorganización institucional– se conectó débilmente con las reformas municipales, al punto que parecieron desarrollarse en forma independiente. En el análisis y los debates académicos que han analizado profusamente el periodo 1973-1990, existen visiones y evaluaciones diversas respecto al impacto y eficacia del proceso de descentralización y municipalización. Como señalaba Pizarro bajo una mirada evaluativa,

“La municipalización –que viene a completar la política de regionalización a nivel de la comuna– es el nivel donde mejor se aprecia la influencia de los conceptos corporativos. El traspaso de servicios públicos al municipio y el incremento significativo de sus ingresos por la vía de la administración del Gasto Social, no se acompañan de una mayor capacidad de intervención de la comunidad local en la gestión del municipio, sino que da lugar a un poder autocrático del alcalde y a la creciente tecnoburocratización de la gestión municipal” (Pizarro y Vera, 1989: 17).

Similar opinión plantea que la centralización política en Chile “también conspira contra la innovación social, pues los gobiernos locales no tienen las atribuciones necesarias para adecuar las políticas y programas públicos nacionales” (*ibíd.*: 38). Así, en esta etapa de la historia de Chile, la regionalización se correspondió con la creciente tecnocratización de la administración del Estado y se sustentó en una base institucional asimétrica a lo

largo del país, tanto a nivel de administraciones regionales como de municipios (Baeza y Vallejos, 1996; Szary, 1997; Sunino, 2001; Silva, 2010).⁶⁸

Durante la década de los ochenta, los tecnócratas neoliberales que asesoraban a la junta militar buscaban potenciar el desarrollo local y el micro-eslabón de la cadena de regionalización. Si bien la municipalización de políticas sociales buscaba mejorar la oportunidad y pertinencia de las políticas y programas fiscales no lograron, en la práctica, incorporar de manera efectiva la dimensión territorial en la gestión de estas políticas. Por ejemplo, como indicaran Bertoglia, Raczynski y Valderrama (2011) al analizar los impactos del proceso de municipalización del sistema escolar en Chile, “no ha habido una política ni un marco normativo que facilite la gestión territorial de la educación escolar” (Bertoglia, Raczynski y Valderrama, 2011: 5). Si bien el proceso de municipalización de políticas sociales fue ideado como estrategia para la promoción del desarrollo de los espacios locales y como un ordenamiento que permitiría recoger de mejor manera las inquietudes y necesidades de la población, muchas veces quedó preso de la burocracia administrativa y la falta de pertinencia sociocultural y territorial de sus políticas. Como también señalaban Bertoglia, Raczynski y Valderrama,

“Si bien el propósito declarado de este proceso fue acercar la solución de los problemas sociales a las necesidades de la gente y obtener así soluciones más pertinentes, oportunas, rápidas, con menor burocracia administrativa, en el origen del proceso descentralizador chileno existió una lógica del “dispersar y dividir para gobernar” (Bertoglia, Raczynski y Valderrama, 2011: 6).

Por otra parte, la descentralización fue impuesta por el nivel central, sin mayor participación de la ciudadanía y con autoridades regionales y locales designadas por voto de confianza. Al ser las autoridades designadas, las prioridades y decisiones nacionales primaban sobre las necesidades particulares de las regiones, provincias y comunas. Los espacios abiertos a las autoridades subnacionales para definir un camino de desarrollo propio se encontraban restringidos. Asimismo, los instrumentos de asignación de recursos estaban en manos de los ministerios sectoriales que, salvo excepciones, operaban sin consulta a las autoridades subnacionales ni menos a la ciudadanía. De este modo, el proceso de descentralización “delegó tareas a los niveles subnacionales que éstos debían ejecutar siguiendo los lineamientos centrales-sectoriales” (*ibíd.*, 6-7).

⁶⁸ Tecnocratización que apuntaba no solamente a la modernización del aparato público sino que también a la necesidad de ‘desideologizar’ la sociedad y el Estado de corrientes políticas izquierdistas.

Hurgueteando en el material histórico y bibliográfico de la región de Tarapacá, es posible apreciar que no son abundantes los estudios que, desde la perspectiva regional, hayan analizado los impactos territoriales que habrían producido los cambios socioinstitucionales y los procesos de descentralización en Chile. A nivel nacional, los estudios de Raczynski (1986) y Boisier (2000), entre otros, asoman como referentes analíticos de este periodo. Ambos ponen su atención en la transformación del Estado, viendo que el discurso descentralizador, en la práctica, se redujo a una simple desconcentración que fue coherente con los procesos de privatización de políticas sociales y el anunciado retiro del Estado de la arena social. Al respecto, Raczynski sostiene que la focalización es uno de los elementos que ayuda a explicar el tipo de impactos sobre el desarrollo social de los territorios y las comunidades. De esta manera, el énfasis principal de las políticas sociales estuvo puesto en atacar, mediante subsidios directos, los bolsones de pobreza, marginalidad y exclusión social. Para ello se crearon los Comités de Asistencia Social (1979) que, a través de un instrumento estandarizado y único (Ficha de Caracterización Social, CAS), buscaron canalizar la transferencia de subsidios a la población.

De manera complementaria y después de la crisis económica de 1982, el gobierno militar buscó fortalecer los canales de participación y planeación social como una forma de entregarle un nuevo respiro al proceso de municipalización. De esta manera, fueron reactivados los consejos de desarrollo comunal que, por lo general, fueron conformados por miembros designados “con pinzas” por la autoridad comunal. Por lo tanto, los consejos carecieron de representatividad y legitimidad política, operando a la comparsa de las auténticas autocracias locales en que se convirtieron algunas municipalidades a pesar de que, finalmente, debían responder a la unidad política mayor. Así, en palabras simples, el poder político centralizado seguía operando como un ‘pulpo que extendía sus tentáculos’ a través de los procesos de descentralización y control de las unidades menores de gobierno y administración del Estado.

En lo que respecta a la dimensión territorial de las desigualdades sociales, los setenta y la “década perdida” de los ochenta se caracterizaron por oscilaciones y vaivenes en el crecimiento económico, concentración de la propiedad privada y la riqueza, así como un crecimiento tortuosamente concentrado de Santiago en comparación con resto de las regiones del país. En los años ochenta, Tarapacá experimentó fuertes variaciones en las tendencias de crecimiento económico regional y un detrimento de los indicadores de desarrollo social. En los índices de competitividad económica, desempleo y pobreza se puede observar con claridad significativas brechas intrarregionales. A fines de los años ochenta, mientras Arica presentaba una tasa de desempleo

cercana al 12 por ciento, Iquique exhibía un desempleo del orden del 6 por ciento. La nueva estructura productiva regional asentó grandes diferencias en ingresos, fuentes laborales y condiciones de vida, especialmente entre zonas urbanas y rurales (Rojas y Morales, 1991: 76).

Las políticas especiales para el desarrollo de Tarapacá se diseñaron a partir de una lógica geopolítica que no tenía internalizada la noción de inequidades territoriales o, al menos, se creía que éstas serían resueltas por el mercado. En el ámbito regional, las fracturas socioterritoriales continuaron reproduciéndose. Esta situación trascendió hasta la construcción social de imaginarios colectivos que profundizaron las rivalidades y competencias entre Arica e Iquique. Las zonas rurales poco contaban en este tipo de cálculos, dada su escasa población que al año 1985 alcanzó el 2,5 por ciento del total regional.

Complementariamente, el centralismo regional de Iquique y la constitución de las bases institucionales regionalistas en esta ciudad levantaron fuertes suspicacias y recelos por parte de las organizaciones y movimientos pro-defensa de Arica. Los líderes sociales y políticos de la Provincia de Arica argüían que la toma de decisiones centralizada en Iquique resultaba perjudicial y desventajosa para los intereses de los ariqueños. Sin tantos argumentos pero con bastante pasión, los ariqueños denunciaban que los recursos públicos se distribuían preferentemente en Iquique y que Arica y sus distintas localidades recibían los recursos remanentes. Ya al finalizar la década de los ochenta, los indicadores económicos y sociales que exhibía Tarapacá hablaban de una fuerte fractura entre Arica e Iquique pero también de problemas estructurales genéricos. En este último sentido, durante los años ochenta se observa una marcada escisión entre el crecimiento económico y el desarrollo social que es concurrente con la separación entre políticas económicas y políticas sociales, así como la desvinculación entre las políticas territoriales y las sectoriales.

Particularmente en el periodo post-crisis económica y al momento que se generaba una fuerte agitación social en el país, las municipalidades se abocaron al rol asistencial percibiéndose singularmente como una “ambulancia” del Estado. No podía probablemente haber sido de otra manera considerando que a fines de los años ochenta un 44 por ciento de la población nacional se encontraba en situación de pobreza y más de un 20 por ciento en situación de indigencia (según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, 1992). Los territorios rurales eran los que concentraron los peores indicadores de bienestar y calidad de vida. Las zonas urbanas, por su parte, tendieron a reproducir la fractura estructural entre lo económico y lo social. La relación centro-periferia comenzó a operar como una categoría de segregación de la pobreza, consolidándose lentamente un proceso de marginalización de los pobres. La región de Tarapacá quedó sumida en un complejo escenario que

combinaba serios problemas estructurales del modelo de desarrollo a nivel nacional con aquellos obstáculos y necesidades propias de la situación de frontera y extremidad. En definitiva, las políticas de descentralización y regionalización quedaron en deuda con la generación de equilibrios socioterritoriales y con la posibilidad de generar un desarrollo territorial más inclusivo y equitativo. Este fue un asunto que, como veremos en el siguiente capítulo, no pasó desapercibido y formó parte del discurso para derrocar el régimen militar e instaurar una nueva etapa de redemocratización y cambios socioinstitucionales en Chile.

Capítulo 3

Cambio institucional, equidad y desarrollo regional en el periodo post-autoritario

Este capítulo se aboca a un análisis de los principales cambios socio-institucionales que, desde los años noventa en adelante, han venido dando forma al proceso de regionalización en Chile. El objetivo es examinar el impulso de políticas de regionalización dentro del contexto de transición democrática y reformas político-institucionales. Con este ejercicio se espera recabar más elementos de juicio para entender cómo se han reconfigurado las relaciones Estado-región en Chile y los principales obstáculos del proceso de descentralización. El análisis del contexto histórico-social (análisis sociohistórico), junto con el análisis de caso, buscan otorgarle sentido al entendimiento de las singularidades políticas y sociales del proceso de regionalización impulsado en Chile.

Antes de entrar en materia, es importante considerar algunos supuestos analíticos básicos. Primero, que la experiencia de cada país y cada región en materia de descentralización es particular y única, aunque se puedan visualizar elementos semejantes y, con los resguardos necesarios, comparables. Bajo ese mismo criterio, cotejar y comparar las relaciones que ha establecido el Estado chileno con regiones extremas o periféricas puede resultar un tanto forzoso si no se aprecian las diferencias socioculturales e históricas de cada territorio. La justificación de la elección del estudio de caso descansa, justamente, en este argumento.

En segundo lugar, es preciso no perder de vista el carácter multidimensional del proceso de descentralización. Para acceder a una comprensión general de la trayectoria del proceso de regionalización es preciso observar los cambios y disparidades socioterritoriales no como una consecuencia directa del centralismo político, aunque sea innegable su influencia. En este sentido, es menester reconocer la influencia de múltiples los actores sociales, políticos y económicos que, a distintos niveles, tienden a facilitar u obstaculizar el proceso descentralizador en curso. Esto último adquiere sentido si consideramos la complejidad del proceso de descentralización en términos de las relaciones de poder que se enfrentan en dicha arena.

Por último, es preciso tener en consideración el carácter dinámico del proceso de regionalización en relación con la complejidad de los cambios socio-institucionales gestados a nivel local, nacional e internacional. Así, más allá del proceso de globalización y su injerencia en los cambios territoriales a menor

escala, hay detrás un escenario de crisis y reacomodos en las relaciones internacionales que ha dado origen a nuevas conceptualizaciones (Fazio et al., 2005; Salinas, 2007; Cristi y Ruiz-Tagle, 2006). Sin embargo, sin dejar de lado estos elementos, centraremos nuestra atención en aquellos cambios socioinstitucionales y socioterritoriales que luego del fin del régimen militar se configuran en Chile.

3.1 Democracia, descentralización y cambio socioinstitucional en la década de los noventa

El fin del régimen militar y la transición democrática en Chile vinieron acompañadas de una reorientación y “reblandecimiento” de las políticas neoliberales, alejándose de la ortodoxia que la caracterizó en los años setenta y principios de los ochenta (Atria et al, 2013; Alexander, 2009; Posner, 2008; Infante y Sunkel, 2009). El primer gobierno civil que sucedió al régimen militar de Pinochet buscaba distanciarse del neoliberalismo y de todo vestigio de autoritarismo. El cambio de un régimen autoritario a uno democrático se constituyó en un hito y una oportunidad para repensar el desarrollo del país. Después de diecisiete años en el poder, los militares retornaban a sus cuarteles no sin antes dejar “atada” la continuidad del neoliberalismo en la Constitución Política de 1980 (Navia, 2004; Harvey, 2007; Zúñiga, 2011).

En este escenario, el primer gobierno de la Concertación liderado por el demócratacristiano Patricio Aylwin asumió la difícil tarea de recomponer el orden democrático y otorgarle estabilidad económica, política y social al país. Dentro de un escenario reformista que buscaba enfrentar la deuda social agudizada en la “década perdida” de los ochenta, la descentralización ocupó una posición importante en el discurso oficialista. Pero, ¿qué elementos de continuidad y cambio se aprecian a través de esta nueva inflexión descentralista impulsada por los gobiernos de la Concertación?

3.1.1 Continuidad y cambio político-institucional dentro de la nueva inflexión descentralista

Para los primeros gobiernos de la Concertación, las reformas en materia de descentralización y regionalización formaban parte de una nutrida agenda programática (Muñoz, 2007; Boeninger, 1997; Toloza y Lahera, 1998). También supusieron un aprendizaje colectivo, dentro de un agitado escenario de restauración de los derechos humanos, restablecimiento de las relaciones cívico-militares y enfrentamiento de los preocupantes niveles de pobreza, desempleo y desigualdad social. Según estimaciones estadísticas, la pobreza en

el país alcanzaba el año 1990 al 38,3 por ciento de la población. Territorialmente, la pobreza se concentraba en las regiones del Bío-Bío, la Araucanía y Los Lagos las cuales, hasta el día de hoy, exhiben las tasas más altas de pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Durante los primeros años de transición democrática, las continuidades del modelo económico resultaron ser más llamativas que las inflexiones sustentadas en cambios institucionales abruptos. Sin embargo, en el ámbito político-institucional los cambios y reformas realizadas fueron variadas y, en algunos casos, tendieron a opacar la vistosidad de las propuestas de descentralización y regionalización. A pesar de ello, la descentralización se presentaba como una “reforma madre” y una condición necesaria para el desarrollo y la democratización del país. Esto es particularmente evidente en uno de los primeros discursos públicos de Patricio Aylwin cuando, luego de haber asumido la presidencia de Chile, declaraba enfáticamente que pasar de un régimen autoritario a uno democrático iba acompañado de la transformación del proceso de desconcentración territorial y funcional a una estrategia “genuina y potente” de descentralización. En general, los análisis planteaban la necesidad de profundizar el desarrollo del país bajo una “doble apertura” empujada, por un lado, por el proceso de globalización (apertura externa) y, por otro, por los aires de descentralización político-administrativa del país, vale decir, de apertura interna (MIDEPLAN, 1992 y 1994; Boisier, 1995; De Mattos, Hiernaux y Restrepo, 1998; Caravaca, 1998).

En este escenario, los partidos de la Concertación y el primer gobierno de Aylwin sostenían que una decidida profundización de la descentralización político-administrativa, en un país demográficamente pequeño pero territorialmente extenso como Chile, permitiría sustentar el proceso de redemocratización y perfeccionar la base institucional pública en atención a los retos económicos y sociales del desarrollo nacional y regional.¹ Así, la profundización de la descentralización del Estado y la regionalización fueron apreciadas como estrategias que permitirían armonizar el desarrollo territorial, combatir la pobreza, propiciar la igualdad de oportunidades, la justicia y equidad social. Probablemente la cultura cívica chilena de respeto al funcionamiento de las instituciones –reconocida por la frase “en Chile, las instituciones funcionan”– fue un factor importante que, durante los primeros años del gobierno de Aylwin, ayudó a sobrellevar las consecuencias indeseadas

¹ Indudablemente que la descentralización del Estado en un país pequeño como Chile dista de las características que puedan observarse de este proceso en países medios o de gran tamaño como, por ejemplo, Brasil o China.

de las reformas institucionales y laborales impulsadas (Cortázar, 1993; Elizondo y Maira, 2000; Moulian, 2002; PNUD, 2004; Mayol, 2012).²

Como parte de los legados del gobierno militar, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), creada el año 1985, se levantó como una estructura dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad y, por lo tanto, operaba bajo una insalvable visión geopolítica, centralizada y vertical de la gestión pública (Silva Cimma, 1995; Valenzuela, 1999). Luego de una conducción militarizada y escasamente autónoma en términos políticos, la SUBDERE, bajo la administración del socialista Gonzalo Martner (1990-1994), basó su accionar en la democratización institucional como primer eslabón para impulsar el proceso de descentralización político-administrativa del país. La continuidad de instrumentos financieros como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal (FCM) se combinaron con la innovación e incorporación de nuevos instrumentos como el programa de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), el programa de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), el Programa de Inversión Pública en Regiones (PROPIR), el Programa de Infraestructura para el Desarrollo territorial (PIRDT), el PMG Gestión Territorial Integrada (GTI), los Programas de Apoyo a la Gestión Subnacional (promovido por el Banco Interamericano del Desarrollo), las políticas para fortalecer el Gobierno Electrónico a nivel regional y local, y los Convenios de Programación, entre otros (Cox, 2008). En principio, estos instrumentos estuvieron orientados a la generación de obras públicas regionales, el combate contra la pobreza, la estimulación del crecimiento económico y la generación de empleo (MIDEPLAN, 1994).³

En principio, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) no sufrió grandes modificaciones en su composición y las ‘innovaciones’ estuvieron más bien dirigidas hacia la ampliación de los recursos fiscales y del gasto público para las regiones, a contrapelo de los resultados en el gasto público regional y la gestión del desarrollo regional. Sin embargo, la ampliación del presupuesto

² Este respeto y valoración de las instituciones que operó como pegamento social y sustentó los cambios institucionales durante los primeros años de transición democrática pareciera que, dentro de la última década de gobiernos concertacionistas, se fue lentamente resquebrajando.

³ Estos instrumentos financieros apoyaron desde un inicio distintas políticas y programas públicos formulados centralizadamente como, por ejemplo, el Programa de Caminos Secundarios del Ministerio de Obras Públicas; Programas de Pavimentación Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; el Programa de Agua Potable Rural; el Programa de Forestación y Programa de Riego Campesino el Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables y el Programa Concurso para Generación de Capacidades en Localidades Pobres (FOSIS-MIDEPLAN), entre otros.

del FNDR no significó que los recursos efectivamente hayan sido descentralizados equitativamente. En términos generales, una de las críticas que ha sufrido el sistema de financiamiento regional vía FNDR es que un gran porcentaje de estos recursos ha permanecido en las comunas de la región metropolitana y las grandes urbes. Esta situación tendió a mantenerse en el tiempo, pese a que el discurso oficial recalcaba la ampliación del gasto público regional como un avance significativo. Sin embargo, como señalaba Aroca (2009), la SUBDERE realizó, entre los años 2003 y 2006, una distribución del FNDR donde la región que exhibió mayor aumento (160 por ciento) fue la Región Metropolitana, mientras que el resto de las regiones incrementó, en promedio, un 44 por ciento. Es decir, el fondo creado para reducir las desigualdades regionales se incrementó en más de 100 por ciento para la región con mayores ingresos sobre el resto de las regiones, mientras que éstas, que requerían un gasto público mayor para promover la equidad territorial, recibieron un porcentaje considerablemente menor. Por otro lado, Espinoza y Rabi-Blondel han señalado que:

“hasta 2002, los recursos disponibles directamente para las regiones se encontraban niveles de 40% de la inversión pública nacional, y bajaron a niveles de 30% a partir de 2003. Más aún, el margen de decisión se redujo, pues el mecanismo de inversión sectorial de asignación regional (ISAR) fue suprimido a partir de 2005, pasando estos recursos a convenios de programación y provisiones” (Espinoza y Rabi-Blondel, S/A: 04)

Esta imagen se contradice con los discursos que apuntaban al fortalecimiento de los recursos fiscales para las regiones como estrategia tendiente a ‘equilibrar la balanza’ del desarrollo socioterritorial a nivel nacional y subnacional. Volveremos a retomar este asunto más adelante. Por el momento, baste mencionar que la estructura de financiamiento del desarrollo regional continuó operando sin grandes modificaciones y basado en una ampliación de los recursos que no logró resolver las brechas entre la zona metropolitana y las regiones.

Por otro lado, los gobiernos regionales sustentaron su creación en el modelo de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), impulsado durante los últimos años del régimen militar. Los intendentes regionales, dentro de este esquema, continuaron representando al presidente de la república en el territorio regional, además de presidir el gobierno regional y el consejo regional. El excesivo presidencialismo continuó presente, aunque ya no bajo un carácter autoritario y dictatorial. Esta situación propició, desde un comienzo, una relación de dependencia entre los gobiernos regionales y el poder político central. El presidente de la república, en tanto mandamás del Estado, continuó facultado para designar y remover de manera directa a las

autoridades políticas regionales (intendentes, gobernadores, seremis y directores de servicio), por sobre instrumentos que buscaban promover la transparencia y meritocracia en la gestión pública (Servicio Civil). De tal forma, las decisiones sustantivas para el desarrollo de la nación continuaron, en su mayoría, radicadas en la figura presidencial. Estas expresiones de estructuras institucionales letárgicas habría impedido, desde un comienzo, avanzar de manera más rápida y decidida en el exigente programa que se desprendía de la implementación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (Villar, 2006; Ramírez, 2012).

Durante los primeros años de transición democrática, el discurso oficial del gobierno de Aylwin justificó la necesidad de impulsar la descentralización y regionalización del país como sustento para modernizar el Estado y democratizar la relación entre gobernantes, sociedad civil y ciudadanos (Aylwin, 1992; Rojo, 1995; Silva, 1995; Fazio, 1996).

Así, las herencias político-institucionales del régimen militar pesaron desde un comienzo en el complejo reto que asumieron los primeros gobiernos concertacionistas por generar “la capacidad de las regiones para articularse internamente, definir sus propios objetivos y prioridades” (MIDEPLAN, 1996: 293). Tarea nada fácil considerando que las regiones han establecido históricamente una relación de dependencia y subordinación con el Estado central. Para Pablo Valenzuela, Intendente de la Región de Tarapacá durante el año 2008, “el proceso de regionalización en Chile es un proceso altamente cuestionado por la misma génesis de la división territorial o el cómo se dividió el país”.⁴ Esto quiere decir que el proceso de regionalización respondió a una lógica de integración territorial que se enfrentó con una realidad socio-institucional fragmentada y desequilibrada. Desde que CORFO zonificó el país en los años cincuenta, la fragmentación jurisdiccional del territorio nacional se redujo, primordialmente, a los aspectos geoeconómicos. En consecuencia, las políticas territoriales y reformas político-administrativas impulsadas por el gobierno de Aylwin continuaron reproduciendo un discurso pro-regionalismo que respondía forzosamente a una realidad creada por la tecnocracia centralizada, sin un correlato evidente con las singularidades socioterritoriales.

En general, la profundización de la regionalización estuvo sustentada en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (Ley 19.175) que dio vida a los gobiernos regionales y estructuras ad hoc pero que, en general, no modificó las bases de la distribución del poder político ni económico. El esquema político binominal concentró el poder de

⁴ Entrevista realizada en Iquique, el día 21 de marzo de 2013.

representación en dos grandes bloques (Concertación y Alianza por Chile) y no dio espacio para la incorporación de otros actores. Así, durante los primeros dos gobiernos concertacionistas (Aylwin y Frei), las regiones no tuvieron representación política de contrapeso a los poderes fácticos provenientes radicados en las estructuras político-institucionales. Una avalancha de reformas para abordar los problemas de pobreza, desigualdad y justicia social vieron el nacimiento de numerosas instituciones que vinieron a hacer frente al raquítico Estado neoliberal heredado del régimen autoritario-militar. La reforma regionalista se convirtió, de tal manera, en una reforma más dentro de un escenario transformacional que comenzaba a enfrentar grandes temas como la modernización del Estado, los derechos humanos y la humanización de la economía.

3.1.2 Los enclaves del centralismo y la deuda de equidad socio-territorial en Chile

La obsesiva búsqueda de trascendencia del régimen militar no solamente se relacionó con doblegar los amarres constitucionales para garantizar cierta continuidad del modelo neoliberal. Esta búsqueda también se relacionó con la necesidad de proteger los nichos de poder cooptados a nivel subnacional (Alcántara y Crespo, 1995). En este contexto, el debate se centraba en los límites de la democracia y la rebeldía del arraigo institucional centralista que imponía serias restricciones para imprimir un proceso de regionalización efectivo. Como postulaba el propio Presidente Aylwin, la descentralización debía partir desde las propias regiones con la condición de que “no puede afectar la naturaleza unitaria del Estado de Chile, y deberá desarrollarse de acuerdo a una necesaria gradualidad en la transferencia de competencias” (Mensaje Presidencial en Sesión del Congreso Pleno, jueves 21 de mayo de 1992).⁵ Se instala, de esa manera, un discurso que alude a la profundidad del proceso de descentralización a partir de una perspectiva gradual y escalonada.

Para Juan Podestá, la dialéctica centralismo-descentralización que se comenzó a perfilar a comienzos de los años noventa se sustentó en una lucha de poderes soterrada y constante.⁶ El centralismo inorgánico que mostraba Chile en ese momento –que en varios aspectos se ha mantenido incólume hasta el día de hoy– se expresaba de varias maneras. El paternalismo político y subordinación de las regiones a las decisiones de la elite central, la concentración territorial del sistema financiero, la metropolización y la

⁵ Legislatura 324ª (ordinaria) del Congreso Pleno de Chile.

⁶ Entrevista realizada en Iquique, el día 15 de abril de 2013.

concentración demográfica se mostraban como resistentes patrones en las relaciones Estado-región y el desarrollo socioterritorial del país.

Los distintos diagnósticos que surgieron durante los últimos años del gobierno militar y los primeros años de transición democrática tendieron a demostrar que la presunta compensación de los desequilibrios socio-territoriales en Chile por la vía neoliberal había tenido, finalmente, impactos limitados, selectivos y segregativos (García, 2007; Sabatini, 2000; Aymerich, 2004).⁷ Esta situación alimentó un discurso crítico contra aquellos criterios de ordenación espacial basados en lineamientos principalmente de corte productivo y geopolítico. El repliegue y debilitamiento del rol del Estado en el crecimiento económico y protección de derechos sociales se convirtió en una sombra al momento de implementar medidas a favor de la reducción de las disparidades socioterritoriales. Para Eugén (1990), por ejemplo, parte importante de las inequidades socioterritoriales en Chile se explican “primero, por la oferta desequilibrada de infraestructura pública, tales como la red vial, alcantarillado, agua potable, comunicaciones, etc., y, segundo, por la deficiencia que muestra el Estado en la entrega de los subsidios sociales a la población que se encuentra fuera de los grandes centros urbanos” (Eugenín, 1990: 56). Estas condiciones habrían empujado a la población apostada en zonas rurales y periféricas del país a migrar a los grandes centros urbanos en busca de nuevas oportunidades económicas y sociales.

Uno de los principales acuerdos que surgieron a la luz de los diagnósticos de la época indicaba que las políticas de descentralización impulsadas bajo el régimen militar, en definitiva, no habrían convertido a las regiones en protagonistas del desarrollo territorial sino, más bien, en objetos inactivos, receptores de facultades, competencias y beneficios.

En el caso de las regiones extremas del norte y sur del país, el restablecimiento del Congreso implicó la conformación de una comisión parlamentaria para el desarrollo de zonas extremas. Las medidas impulsadas históricamente para el desarrollo de estas regiones se habían caracterizado por esfuerzos focalizados que, lejos de la concepción de la convergencia territorial, terminaron por generar fuertes desbalances internos. En el caso de la región de Tarapacá, como vimos en el capítulo anterior, esta situación se tradujo en desequilibrios y rupturas internas entre Arica e Iquique. Pero lo que resalta en esta situación es que la construcción política de región no necesariamente se correspondió con la construcción social y cultural de región. Especialmente

⁷ Segregación socioterritorial de las ciudades chilenas que se profundizó con la valoración del suelo como objeto de transacción comercial y el fuerte auge que experimentó el sector inmobiliario y la construcción.

durante la década de los noventa, las demandas ciudadanas locales prevalecían frente a la emergencia de un débil discurso regionalista.

Lo anterior trasciende las singularidades sociopolíticas de la región de Tarapacá. Como señalaba Guerrero (2002), Chile se caracteriza por ser un “país de ciudades”. Esta dimensión predominaría sobre otras representaciones de identidad cultural basadas en el terruño como, por ejemplo, la concepción de “nortino” que aparece como difusa pero que, según Guerrero, “existe y ha existido siempre”. En ese sentido, cabría preguntarse hasta qué punto la política pública se ha valido de esos elementos para fortalecer los regionalismos. Sólo en los últimos años se aprecian esfuerzos por rescatar el “sentido” del carácter regional como se observa en la publicación del mismo Guerrero (2009a) *Sueña Tarapacá: identidad en el desarrollo de nuestra región*. Allí fue el mismo Estado, por intermedio de la SUBDERE, quien solicitó y financió el “Estudio para el fortalecimiento de la identidad cultural en Tarapacá”. No obstante, como se afirma en esta publicación, en Chile las identidades regionales se han caracterizado por ser débiles y difusas, siendo superadas por las enérgicas identidades locales o por las dispersas identidades históricas (pampina, salitrera, étnicas). Como corolario, el centralismo continuó adecuándose al nuevo escenario y sosteniéndose por medio de los enclaves tradicionales (presidencialismo, estructura jerárquica y vertical del aparato público, preponderancia de los partidos políticos de la orden nacional dentro del marco del sistema binominal, entre otros).

Así, el gobierno de Aylwin se enfrentó con una pesada carga centralista que poseía distintas expresiones de carácter objetivo e intersubjetivo. El nuevo carácter reformista de la organización territorial del Estado chileno buscaba, al menos discursivamente, hacer frente al centralismo político, económico y sociocultural distinguiéndolo como un paradigma que, lejos de diluirse, había terminado reproduciéndose. Así, los enclaves de centralización y la deuda de equidad socioterritorial en el país comportaban distintas expresiones. En un plano general, la hipertrofia en el crecimiento global de Santiago de Chile era concebida como causa y, a su vez, como consecuencia de un patrón de desarrollo nacional desequilibrado, asimétrico e inarmónico. Santiago se convirtió en un leviatán, vale decir, una criatura incontrolable que crecía desmedidamente. En este contexto, la descentralización del país y del Estado chileno figuraban en el discurso político como una “condición necesaria” para avanzar hacia el camino del desarrollo y la ansiada consolidación democrática.

Mientras en los primeros años del gobierno de Aylwin la pobreza lograba reducirse de manera gradual y significativa, las desigualdades socioterritoriales permanecían relativamente inalterables. En un sentido amplio, la experiencia autoritaria había desembocado en distintas estrategias de organización social y

política (en el país y el exterior) que apuntaban a reflexionar en un nuevo Chile, más equitativo, moderno, democrático y descentralizado.⁸ Sin embargo, la concentración demográfica, económica (inversiones, producto interno bruto), financiero-fiscal y de las decisiones políticas continuaron como tendencias relativamente indelebiles. El centralismo político, después de un largo recorrido histórico de reformas institucionales, fue absorbido por el nuevo marco político-institucional y difícilmente logró reducirse de manera significativa.

En el campo del sistema político partidista, el realineamiento del sistema binominal (Concertación y Alianza por Chile), sumado al mantenimiento del presidencialismo, contribuyeron a que el centralismo continuara reproduciéndose. Esta imagen negativa del presidencialismo en tanto esquema de organización que refuerza el centralismo político contrasta con la necesidad que tuvo Aylwin para sentar un liderazgo basado en la imagen de estadista, bajo el clima de desconfianza que rondaba particularmente en el mundo empresarial y la derecha política (Silva, 1995; Navarrete, 2008). En ese sentido, resulta válida la aparentemente contradictoria apreciación de Huneus (2005) cuando señalaba que “Chile constituye un interesante *deviant case* en cuanto a la viabilidad del presidencialismo en las nuevas democracias de América Latina de 'la tercera ola' que obliga a revisar algunas de las generalizaciones sobre este sistema político” (Huneus, 2005: 19).

Así, el esquema de regionalización fue cuidadosamente calibrado para administrar el poder y el control político desde el ‘comando’ central. Ciertamente, no fue nada fácil para el bloque concertacionista generar reformas institucionales substanciales en un clima de desconfianza hacia las capacidades de gobernanza y gobernabilidad democrática.

La búsqueda de acuerdos y negociaciones como estrategia para avanzar en las reformas institucionales prometidas permitieron avanzar en varios sentidos. Chile comenzó a ser observado por la comunidad internacional como un caso exitoso de transición democrática, crecimiento económico y reducción sistemática de la pobreza. La corrección del modelo económico mostraba cifras auspiciadoras (INE, 1997; MIDEPLAN, 1999). Sin embargo, si se desagrupan territorialmente los indicadores económicos y sociales (ejercicio que durante este periodo no estaba del todo claro), los resultados hubiesen sido totalmente diferentes e, inclusive, contraproducentes con la imagen global del país que crecía equilibrada y sostenidamente.

⁸ Un ejemplo de ello fue la creación Instituto para el Nuevo Chile creado en Rotterdam y liderado Jorge Arrate, quién fuese candidato presidencial en las elecciones del año 2009.

En los primeros años del mandato de Aylwin, las desigualdades sociales no lograron acaparar los primeros lugares de la agenda social de desarrollo, aun cuando en el mundo intelectual se propagaban las voces de alerta que indicaban que a pesar de la disminución progresiva de los niveles de pobreza se reforzaban las tendencias regresivas en la redistribución del ingreso. En este escenario, la descentralización político-administrativa del país se concibió como una propuesta estandarizada, gradual y sin una política de largo aliento consensuada por los distintos actores sociales y territoriales.

La regionalización en Chile –en tanto estrategia de descentralización profunda– operó, desde un comienzo, como un modelo estandarizado y vertical en su trayectoria, con escasa participación de las comunidades regionales. En la idea de “descentralización genuina” preconizada en el debate público y en los discursos presidenciales de Aylwin se develaba el temor que estaba detrás de una supuesta disolución de la noción de Estado unitario. ¿Excusa de la elite política central para la manutención del poder político? ¿Arrogancia de la clase política y los santiaguinos que han subvalorado a las regiones como sujeto sociopolítico? Probablemente sea imposible vislumbrar este tipo de respuestas como una verdad plena. Lo cierto es que una revolución descentralizadora, catalogada por Benavente (2010) como la “revolución olvidada”, enalteció los miedos de la elite política ante la posibilidad de estallar un clima de inestabilidad política, desorden administrativo y caos social (un discurso que la derecha pinochetista utilizó por largo tiempo como estrategia para darle continuidad al régimen miliar). El sólo hecho de pensar en reformas regionalistas requería de acuerdos políticos mayoritarios y cambios constitucionales que ponían en entredicho el legado institucional del régimen militar. En consecuencia, no era de sorprender que enclaves de centralismo político siguieran anclados a pesar de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional de 1992.

La LOCGAR fue concebida como el puntapié inicial en la conformación de una institucionalidad pública regional remozada, con nuevas estructuras institucionales que organizarían la función de gobierno y administración regional. Bajo este arquetipo político-institucional, la designación directa de los intendentes y los gobernadores provinciales se mantuvo en manos del Presidente de la República, a razón de la confianza y lealtades políticas. El debate sobre la posibilidad de las regiones y los ciudadanos puedan elegir directamente las autoridades regionales se fundó en intereses que fueron materia de intensas negociaciones. Para Ahumada (1998), por ejemplo, este tema fue:

“un capítulo considerado estratégico por los operadores políticos del régimen de las FF.AA. en la época y que necesitaba de negociaciones más afinadas, tal cual

sucedió entre 1990 y 1992. Se considera que fue en el nivel subnacional donde el régimen castrense formó la elite política de reemplazo o que serviría de escudo protector de sus realizaciones y proyección histórica” (Ahumada, 1998: 94).

Este factor ha sido, para varios expertos en la materia, uno de los elementos decisivos a la hora de entender los límites del proceso de descentralización político-administrativa en Chile (Huneus, 2005). Por ejemplo, Delamaza al momento de ser entrevistado sostenía:

“El nacimiento de los gobiernos regionales no fue el nacimiento de una instancia producto de un proyecto orgánico... Yo pensaba que la Concertación había impulsado esto y que la derecha era más municipalista. No fue así. Simplemente la reforma municipal significaba una pérdida de poder al bloque dictatorial que tenía todos los municipios, entonces, en algún momento aceptaron que hubiera reforma porque se dieron cuenta que no la iban a poder detener. Pero para darle paso a esa reforma –porque sabían que significaba que iban a perder por lo menos la mitad de los municipios- inventaron un nivel intermedio en el cual, dado su composición, iban a tener la mitad del poder (que eran los CORE’s). Entonces, surge un animal raro que no se sabe para qué sirve”.⁹

Así, las regiones y comunas han sido históricamente visualizadas como espacios de reconquista del poder. La reescritura de las relaciones cívico-militares en un escenario de transición democrática era considerada vital para la estabilidad política y el orden social. En este escenario, las lógicas y dinámicas centralistas se reprodujeron especialmente en el ámbito de las decisiones políticas justificativas del cuidado del Estado unitario y la ideología de la “unidad nacional”.

Por otro lado, la deuda social recogida por los primeros gobiernos de la Concertación fue una pesada carga que se logró contrarrestar con los positivos índices macroeconómicos registrados hasta el año 1997. En otros indicadores sociales sucedía algo similar. La creación de instituciones y programas públicos para el alivio de la pobreza, al igual que las reformas político-administrativas que apuntaban a la modernización y descentralización del Estado, buscaron trascender el enfoque economicista que había caracterizado las políticas neoliberales durante el gobierno autoritario. El fortalecimiento de políticas públicas dirigidas a grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, mujeres, indígenas y grupos minoritarios) y la introducción de nuevos tópicos de política pública (equidad de género, innovación y emprendimiento) daban cuenta, al menos discursivamente, de un Estado que se ponía en sintonía con los “nuevos tiempos”. No obstante, las desigualdades sociales y territoriales continuaron profundizándose en ámbitos claves como la distribución del ingreso, la

⁹ Entrevista realizada en Santiago de Chile, el 2 de mayo de 2013.

concentración demográfica y de locación de las actividades productivas y culturales del país. También la periferización de la pobreza, la exclusión socioterritorial y las disparidades en los niveles de vida de la población tanto a nivel nacional como subnacional continuaron ancladas.

Por otra parte, a pesar de los procesos de descentralización impulsados bajo la administración de Aylwin, el centralismo continuó operando como referente en ciclo de diseño y evaluación de políticas públicas (ex-ante y ex-post). La deuda de equidad socioterritorial en el país no solamente alimentó el debate público sobre cómo impulsar el proceso de descentralización del Estado en un país donde el centralismo, como Gleisner señalaba a comienzos de los años noventa, constituye una “constante histórica” con relativa “estabilidad” y arraigo cultural (Gleisner, 1990: 11).

En el sentido anterior, no sorprende que no haya sido fácil en un inicio aunar las visiones progresistas que se alineaban tras la idea de impulsar una descentralización profunda o efectiva con aquellas visiones de tinte más conservadoras y cautelosas que apostaban a la continuidad del Estado unitario y defendían soterradamente el centralismo. Los partidos políticos de la Concertación, especialmente la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, quedaron frente a una inmejorable posición para acaparar los espacios de poder en los territorios. No siempre los espacios locales fueron conquistados por la Concertación y progresivamente se marcó una tendencia en que la derecha logró posicionarse en los espacios locales y el ámbito municipal. Este efecto de fuerzas políticas contrapuestas por niveles tendió a generar un esquema de gobernanza poco integrado y, más bien, fragmentado. En consecuencia, la dialéctica centralismo-descentralización más que explicarse por los cuerpos normativos impulsados o reformados, se explica por las relaciones de poder y las resistencias de los grupos políticos que, en alianza con otros grupos económicos y sociales, han establecido dentro de un escenario de transición democrática caracterizados, en una primera etapa, como de resistencias, acuerdos y pactos.¹⁰

¹⁰ Esto nos remite a la idea de los privilegios de una elite que se disputará el poder en todos los ámbitos, sin márgenes claramente establecidos ni consensos cívicos amplios que hayan servido como base para la legitimación de las reformas institucionales que fueron impulsándose desde los años noventa en adelante.

3.1.3 La agenda reformista y descentralizadora del gobierno de Aylwin: Diseño, implementación e impactos regionales

Como se ha venido comentando, la agenda descentralizadora del gobierno de Aylwin se basó en una serie de innovaciones legales que dieron forma a la LOCGAR. En el ámbito político-institucional destacó, dentro de las primeras medidas, la elevación de ODEPLAN al rango de Ministerio (Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN). La formulación del marco legal para la nueva fase de regionalización y la incorporación de nuevos esquemas e instrumentos de aplicación en este ámbito fueron resultado no solamente de relaciones de poder. También el escenario de reapertura en “democracia” significó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con países como Francia, por ejemplo, que colaboraron activamente en este ámbito (Gutiérrez, 2010).¹¹

Las reformas constitucionales y legislativas vinculadas con la descentralización político-administrativa del país fueron concebidas y evaluadas como un claro avance de un extenso proceso histórico. En ese sentido, la LOCGAR permitió redefinir la figura de los gobiernos regionales, así fortalecer y redemocratizar la labor de los municipios. Uno de los desafíos principales, en este nuevo escenario, quedó ceñido a las coordinaciones interinstitucionales e intergubernamentales. El diseño de la agenda descentralizadora buscaba convertir a los gobiernos regionales en un nivel intermodal y articulador entre el nivel central y el local. Además, una estructura institucional modular en la contención de eventuales conflictos sociales y territoriales que pudiesen atentar contra la gobernabilidad de la compleja transición democrática.

Una de las preocupaciones principales que pretendía afrontar el gobierno de Aylwin a través de la reforma regionalista era enfrentar el desequilibrado patrón de desarrollo territorial, al agobiante centralismo y la obsolescencia de un Estado que se vio sometido a una profunda revisión.¹² Junto con la crítica de abandono estatal que ha estado presente históricamente en aquellos territorios rezagados como Aysén, Arica-Parinacota o la Araucanía, se perfiló

¹¹ En este artículo de Gutiérrez el lector puede informarse con profundidad sobre los lazos de cooperación que se establecieron entre Chile y Francia en materia de planificación regional y descentralización, tanto en los años sesenta como en los noventa, después de la congelación de las relaciones políticas entre ambos países tras el golpe militar de 1973.

¹² La crisis y reestructuración del Estado fue tema recurrente en los estudios y publicaciones de la época, ya sea en América Latina luego del fin de los regímenes militares como en el resto del mundo tras la caída del muro de Berlín.

una fuerte crítica en aquellas regiones aventajadas, pujantes o emergentes que observaban la persistencia de un tipo de ‘centralismo instrumental’ que ‘usufructuaba’ permanentemente de los recursos económicos y el capital social-cultural que producían las regiones.

La preocupación sobre cómo equilibrar, a nivel nacional y subnacional, las condiciones mínimas de subsistencia y bienestar social de la población no pudo desprenderse de la concepción unitaria del Estado. Los grupos más conservadores observaron con prudencia la regionalización del país ante la posibilidad de disgregación y disolución de la concepción unitaria Estado. Esto quedó expresado en un discurso del Presidente Aylwin quien, en la ceremonia de clausura de las Séptimas Jornadas de Regionalización efectuadas en Valparaíso en el mes de julio de 1990, expresaba:

“hay quienes aspiran a que lo que cada región produce quede en la región. Pero es indudable que eso no podría permitir un desarrollo armónico de la nación como unidad y conduciría a graves injusticias. Las regiones más pobres estarían condenadas a vivir y morir en su pobreza, y las más ricas tendrían posibilidades de esplendor que generarían graves desigualdades, corrientes migratorias y problemas de distinta índole en el seno del país” (Aylwin, 1994: 173).

En este tipo de intervenciones queda señalado uno de los debates principales para el destino de las políticas que se crearon para enfrentar las desigualdades territoriales. El unitarismo se asimiló a una mirada holística que fue necesaria para pensar en los cambios venideros. Así, las negociaciones político-partidistas y parlamentarias abrigaron la esperanza de iniciar un proceso de descentralización cifrado en la profundización gradual y progresiva del regionalismo, de manera tal que no alterase la estabilidad política, económica y social del país. Sin embargo, en la cultura organizacional del Estado continuaba arraigada la idea de que las regiones eran aún inmaduras políticamente y que había que asistirles en los distintos aspectos que daban forma a la gobernanza territorial del desarrollo regional.

Queda entre signos de interrogación si estos cambios han logrado fortalecer la identidad y organización regional, avanzando hacia la legitimación de las estructuras institucionales en el territorio y la participación activa de la ciudadanía. La respuesta resulta aún prematura y será retomada más adelante, cuando el análisis se sitúe en el segundo ciclo de los gobiernos concertacionistas (2000-2010). Lo importante, por el momento, es reconocer la orientación de estos cambios y el sentido que tuvieron las reformas institucionales dentro de un complejo de transición democrática y modernización del Estado. A comienzos de los años noventa eran evidentes las disparidades y desbalances socioterritoriales al interior de la sociedad chilena. Pero también se hacía patente la heterogeneidad del aparato público,

especialmente en el ámbito municipal. Esto contrastaba con el intento de homogeneizar el proceso de regionalización dentro de un país caracterizado por la diversidad geográfica, sociocultural y en el desarrollo institucional de un Estado que había sido minimizado durante el régimen militar. La heterogeneidad institucional que caracterizaba los distintos niveles de desarrollo municipal formaba parte de una compleja realidad que el Fondo Común Municipal no había logrado balancear. Tal como lo demuestran los estudios de la SUBDERE (2000), Finot (2005) y Pressaco (2012), las disparidades entre municipalidades se traducen en brechas de recursos financieros, humanos, logísticos y tecnológicos que afectan las inversiones públicas y los procesos de desarrollo local. Al respecto, los distintos estudios y diagnósticos académicos e institucionales, así como las fuentes informantes directas en este estudio, coinciden en apuntar que los ingresos de los municipios (operacionales y permanentes) están directamente asociados a la situación socioeconómica. La misma definición de “territorios vulnerables” (comunas y regiones) en Chile ha estado asociada estrechamente con este determinante ya que aquellas zonas con menor dinamismo económico (en las actividades productivas, el valor del suelo y bienes raíces) perciben menos ingresos, generando inequidades intercomunales en recursos y capacidades (SUBDERE, 2000).

Sin embargo, este estudio parte del supuesto que es preciso entender el proceso de descentralización más allá del influjo evidente que pueda tener el ámbito municipal. Interesa, en ese sentido, indagar sobre las relaciones que establecen los distintos actores institucionales, sus representaciones, ideologías e influjos. Desde el punto de vista de las relaciones de poder, de cooperación o disociación entre los diferentes niveles gubernamentales, no sólo resulta pertinente comprender los nexos que se generan dentro del aparato público. También las relaciones intergubernamentales se alimentan de votos y redes clientelares, una cuestión que, como veremos, ha tenido particulares ribetes en la región de Tarapacá.

La reforma descentralizadora dejó la responsabilidad de conducción última del desarrollo regional a los gobiernos regionales y los consejos regionales de desarrollo. En ese sentido, como señalaba el propio Aylwin en el discurso de promulgación de la LOCGAR (Concepción, 1992), el balance que se realice del proceso de descentralización y regionalización en Chile “va a depender, fundamentalmente, de la capacidad de gestión que demuestren los Consejos Regionales, los gobiernos regionales” (Aylwin, 1994: 87).

Pero, por otro lado, no hay que desconocer que, durante este periodo, las políticas de descentralización del Estado significaron una adecuación de las instituciones centrales que operaban como una especie de ‘hermano mayor’ de las regiones. Esta situación fue especialmente palpable en el Ministerio de

Hacienda, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Planificación. En palabras de Angell, en este periodo lo inusual en el caso chileno fue "la manera en que las instituciones del estado central han desarrollado un grado de autonomía y aún sirven para reforzar la autoridad más global del estado central" (Angell, Lowden y Thorp, 2001: 80). Con estas medidas no solamente se reforzó la autonomía central sino, así también, el control y la supremacía del gobierno central sobre los demás niveles de gobierno.

Al poco andar, el gobierno de Aylwin fue capaz de avanzar ágilmente en el proceso de descentralización político-administrativa del país. La regionalización fue concebida como una política pública homogénea y universal que generalmente fue combinada con otras iniciativas focalizadas. Durante los primeros años, las sociedades regionales se mantuvieron expectantes sobre los avances propuestos en materia de descentralización. La agenda reformista del gobierno de Aylwin en materia de descentralización se basó en un enfoque gradualista y buscó sentar las bases normativas e institucionales para su profundización.

A partir de la creación de los gobiernos regionales y el fortalecimiento de los municipios se esperaba canalizar de mejor manera los recursos de inversión pública, empoderar a la sociedad civil para construir un desarrollo desde adentro, tratar con mayor eficiencia y eficacia la implementación de políticas sociales (MIDEPLAN, 1996). Sin embargo, en el ámbito de la descentralización política, la elección popular de las autoridades comunales y la imposibilidad del nivel central para remover a los alcaldes de su cargo generaron cierto grado de autonomía entre niveles de gobierno. Cabría preguntarse si con estas medidas se fue perdiendo el sentido de 'sistema estatal' o, por el contrario, este esquema ha promovido la interdependencia –más que la dependencia– entre los distintos niveles de gobierno y administración del Estado.

Lo cierto es que las propuestas en torno a la redemocratización de la elección popular de los alcaldes no contaron con un consenso unánime. Tanto la Unión Demócrata Independiente (UDI) como Renovación Nacional (RN), ambos partidos de centro-derecha, se opusieron a dichas medidas. Las razones esgrimidas fueron: Primero, que introducir enmiendas tan tempranamente podría jugar en contra de la estabilidad institucional. Segundo, que esta medida contribuiría a politizar a los municipios y, tercero, que los concejos municipales eran probadamente instrumentos burocráticos e ineficaces que obstaculizaban la agilidad que requería el desarrollo local (Mardones, 2006). El caso de la región de Tarapacá demuestra que las aprehensiones declaradas en su momento por la oposición no estaban tan lejanas. La (re)aparición, por ejemplo, de líderes políticos locales como Jorge Soria (PC) y Mirtha Dubost

(UDI) en el caso de Iquique e Iván Paredes (PS) y Carlos Valcarce para el caso de Arica marcaron el inicio de los populismos comunales. En no pocos casos, estos liderazgos se sustentaron, como veremos en el siguiente capítulo con mayor profundidad, en redes clientelares y prácticas nepotistas. Por otro lado, los municipios rurales fueron, por lo general, cooptados por la centro-derecha (UDI-RN), pero el protagonismo de sus líderes no logró trascender las fronteras locales ni contrarrestar el centralismo nacional y subnacional.

Por su parte, durante los años noventa la descentralización financiera-fiscal se enfocó a la expansión gradual del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el gasto público, especialmente en el campo social. Esto último convirtió a los gobiernos regionales en actores estratégicos dentro del engranaje político-institucional creado para impulsar el desarrollo territorial del país. Desde el punto de vista administrativo, la desconcentración predominó por sobre la descentralización, especialmente si se remite la distinción de ambos términos al ámbito de la toma de decisiones.

Desde un comienzo, el gobierno de Aylwin procuró conciliar los equilibrios macro-sociales y macro-económicos, así como regular estratégicamente las relaciones cívico-militares en un escenario social que presionaba por el esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad y los excesos provocados durante el régimen militar. Aylwin requirió de especiales habilidades negociadoras para alcanzar los acuerdos políticos necesarios, apuntando a la conformación de pactos que impidieran que la centro-derecha se convirtiera en un obstáculo para trasladar “a buen puerto” los proyectos reformistas y descentralizadores que se batirían en el Congreso. En ese sentido, Aylwin apostó a realizar “un cambio en continuidad” evitando el despliegue de reformas radicales que alterasen la estabilidad política y social alcanzada de forma relativa (Rojas, Espinoza, Urquieta y Soto, 1998).

Así, se trató de conjugar estabilidad macroeconómica con la necesidad de destinar mayores recursos en apoyo a los grupos de menores ingresos, cuestión que se trabajó mediante un proyecto de reforma tributaria para incrementar ingresos fiscales y modificar la composición del gasto público y social. Con Aylwin se progresó en materia de legislación laboral, aumento del salario mínimo y lucha contra la pobreza. Sin embargo, tempranamente se comenzó a observar un estancamiento de los logros de equidad social a pesar de la tendencia decreciente y sostenida de los niveles de pobreza, la generación de más puestos de trabajo y el aumento del gasto público para regiones. Más adelante, la crisis de México de 1994 hizo aparecer un erróneo sentido de inmunidad económica que se vio seriamente trastabillado con la crisis asiática de 1998.

Dentro de las múltiples tareas impulsadas durante el gobierno de Aylwin, se buscaron fórmulas que permitieran combinar medidas universales con políticas especiales y, de esa manera, enfrentar desde un punto de vista integral los desequilibrios y asimetrías socioterritoriales. En este contexto, la situación de las zonas extremas comenzó a observarse con particular atención. Fue así como al término del gobierno de Aylwin, se creó el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIZEDE), el cual logró materializarse durante el gobierno del demócratacristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Muñoz y Stefoni, 2002). Como veremos al final de este capítulo, el CIZEDE se constituyó como una instancia de coordinación interministerial orientada hacia la focalización de acciones en los territorios de la periferia nacional que históricamente habían experimentado una situación de rezago económico-social y aislamiento geográfico.¹³ Las políticas y medidas de este comité se dirigieron, particularmente, a las zonas consideradas “críticas”. En este grupo se encontraban Tarapacá, Aysén, Palena, Isla de Pascua, Chiloé y Magallanes. Entre las distintas iniciativas impulsadas, esta figura dio paso a la formulación de la Ley Arica (No 19.420, 1995) que prescribió una serie de medidas de reactivación económica para la Provincia de Arica-Parinacota. El rezago de Arica-Parinacota se venía arrastrando por más de dos décadas y, durante un largo periodo, no se habían formulado medidas concretas para superar de la situación de estancamiento económico y deterioro social que se experimentaba en la zona.

La agenda descentralizadora que derivó concretamente en la formulación de la Ley Arica se redujo a un conjunto de incentivos económicos de orden tributario, de fomento a las exportaciones y a la inversión localizada que no lograron hacer reflotar la economía ariqueña. La asfixiante posición de Arica con respecto a sus vecinos inmediatos (Iquique por el sur y Tacna-Perú por el norte), limitó el impacto esperado de estas medidas. Además, el diseño unidimensional de estas políticas no logró responder a las particularidades socioculturales de la zona. Las medidas no definían medidas concretas para integrar a las comunidades rurales e indígenas en el circuito económico regional.

Así, la agenda reformista de Aylwin fue intensa para tan sólo cuatro años de gobierno, más aún en un contexto de recomposición de las relaciones cívicas y políticas.

¹³ A partir del año 2001, el CIZEDE pasó a formar parte de la estructura institucional de la SUBDERE.

3.2 Poder ciudadano y descentralización del Estado: Resistencias y avances en el contexto de transición democrática

Como fue consignado en los primeros dos capítulos de este estudio, un proceso de descentralización del Estado “efectivo y genuino” como el que demandan las regiones en Chile no se sustenta, únicamente, en cambios institucionales, reformas legales y reajustes político-administrativos. Un proceso de descentralización genuina y efectiva se basa, además de aspectos normativos-institucionales, en el empoderamiento ciudadano y en las redes sociopolíticas que permiten, finalmente, validar y otorgarle sustento a las políticas de desarrollo.¹⁴ En ese sentido, los gobiernos concertacionistas de Aylwin y Frei realzaron discursivamente la participación ciudadana como una herramienta fundamental para la democracia y la recomposición del match Estado-sociedad civil. Sin embargo, hasta el día de hoy este es un asunto sensible, que ha sido ampliamente criticado y analizado en distintos estudios, conformándose cierto consenso en argumentar que los límites en la participación ciudadana tienden a repercutir, finalmente, en la efectividad del proceso de descentralización, la democratización y el impacto de las políticas públicas en la generación de un patrón más equitativo de desarrollo territorial.

La década de los noventa se caracterizó por la conformación de nuevas estructuras institucionales y un aprendizaje que recuerda el popular adagio (muy utilizado en Chile) ‘en el camino se arregla la carga’. Tal como emerge de los antecedentes recabados para el caso de la región de Tarapacá, cuando se inició la instalación y puesta en marcha de los gobiernos regionales, las sociedades regionales tenían escaso conocimiento de la conformación y orientación de estas nuevas estructuras, así como de los líderes que los representarían. El desconocimiento general de las implicancias del proceso de regionalización jugó en contra del empoderamiento de la ciudadanía y la comprensión del verdadero sentido de participación que, hasta el día de hoy, suele comprenderse de manera parcial.¹⁵

A continuación, se analiza la conformación de los principales espacios y resortes de participación social, así como la constitución de actores portadores

¹⁴ Este empoderamiento ciudadano se vincularía, desde el punto de vista territorial, con las demandas por mayores niveles de autonomía resolutive, facultades político-administrativas y poderes de decisión para las regiones.

¹⁵ Esto sucedió en un comienzo, especialmente cuando entró en vigencia la LOCGAR, así como en el segundo impulso descentralizador que la SUBDERE declaró a propósito de la creación de nuevas regiones el año 2007.

de demandas regionalistas en Chile dentro del periodo en que se encuadra el estudio.

3.2.1 La CONAREDE y los resortes institucionales de la sociedad civil para la descentralización

Durante los primeros años de transición democrática, la sociedad chilena se mantuvo expectante frente a los cambios socio-institucionales proclamados por Aylwin. Las reformas institucionales buscaban avanzar hacia una sociedad más desarrollada e inclusiva.

Al corto andar, los positivos resultados económicos y sociales alcanzados durante los primeros gobiernos de transición democrática parecían demostrar que el proyecto concertacionista había sido capaz de escuchar a la ciudadanía y responder a las principales demandas sociales. Lo anterior le valió a Chile el reconocimiento de la comunidad internacional que observaba atentamente la trayectoria del proceso de transición democrática en sus distintas dimensiones. Al menos hasta 1998 las tendencias de crecimiento económico y reducción de la pobreza habían alcanzado niveles históricos (BID, 1998; Ffrench-Davis y Stallings, 2001; Drake y Jaksic, 1999). Entre 1990 y 1997, Chile creció económicamente entre un cinco y un siete por ciento, reduciendo la pobreza en más de 15 puntos porcentuales (Banco Central de Chile, 2001; Encuesta CASEN, 2000). No obstante, la crisis asiática ralentizó estas tendencias y generó una mirada evaluativa del proceso de transición democrática. Allí comenzó a quedar en evidencia que los indicadores de reducción de la pobreza, por un lado, y las desigualdades sociales, por otro, no exhibían similar trayectoria. Inclusive, durante este periodo, las inequidades en materia de redistribución del ingreso y la riqueza se habían profundizado (Ottone y Vergara, 2007).

El impulso de un esquema de gestión territorial integrada del Estado no solamente requería de la modernización institucional sino, especialmente, del fortalecimiento de las capacidades endógenas de los territorios y el empoderamiento de la ciudadanía. Con la puesta en vigencia de la LOCGAR y junto con la implementación de los gobiernos regionales, se planteó construir espacios de participación ciudadana y establecer, a partir de la corrección de las fallas del mercado, una continuidad ‘corregida’ del modelo económico, político y social. Desde ese punto de vista, la participación ciudadana fue vista como un mecanismo de validación de las políticas públicas y como un resorte fundamental de la gestión pública. La descentralización se conformaba, en ese sentido, como un proceso clave para fomentar la participación social y un acercamiento más fluido entre el Estado, la sociedad civil y la ciudadanía.

Si bien las propuestas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, y el FMI en materia de participación social han sido cuestionadas de neoliberales, también portan este doble sentido de haberse convertido en un aspecto clave en la legitimidad y sustentabilidad de las políticas públicas. Desde ese prisma, la participación ciudadana permitiría generar un desarrollo más armónico, equilibrado y legitimado “desde” el territorio y desde los propios actores partícipes o beneficiarios de dichas políticas. Esta dimensión fue desde los primeros gobiernos de la Concertación un aspecto significativo y resumido en un discurso político que se enfocó en el diálogo y la construcción de acuerdos. De lo anteriormente descrito se desprendieron varias iniciativas que, a partir del segundo quinquenio de la década de los noventa, dieron forma, por un lado, al reconocimiento legal de las organizaciones sociales territoriales y funcionales, y, por otro, a procesos más formales de participación ciudadana.¹⁶ El año 1997 se promulgó la ley de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias (Ley 19.418, refundida) con el propósito de formalizar la interlocución entre actores estatales y actores comunitarios. De lo anterior se desprenden, al menos, dos consideraciones. Primero, que los procesos de participación ciudadana comenzaron implementándose dentro del aparato estatal bajo un esquema general no-obligatorio. Esta situación determinó que las políticas y mecanismos de participación ciudadana no tuvieran, en un comienzo, el impulso necesario. En segundo lugar, el rol de las organizaciones sociales territoriales y funcionales dentro de los esquemas de participación ciudadana se circunscribieron a facultades meramente consultivas. Esto ha generado cierto nivel de instrumentalización de los procesos de participación ciudadana. A los dirigentes sociales se los invita a participar de consultas ciudadanas para proyectos que pueden afectar sus condiciones de vida y, finalmente, sus observaciones no prescriben, es decir, no son resolutivas. Como señalaba una antigua dirigente territorial de Iquique,

“Desde el 2010 hacia atrás no hemos cambiado nada, solamente en leyes, en decretos, pero seguimos siendo manejados políticamente los dirigentes, cuando les conviene. Nosotros no queremos ser más cortadores de cinta, ni tampoco queremos ir a comer pan con paté. Lo que nosotros queremos es ver que cuando

¹⁶ Procesos que comenzaron a formalizarse en instituciones como la Comisión Nacional del Medio Ambiente que, a través de su Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), incursionó tempranamente en los procesos de participación ciudadana.

vamos a cortar la cinta, seamos nosotros las primeras personas que estén paradas ahí y las autoridades estén alrededor nuestro.”¹⁷

Este relato (compartido por la cúpula de dirigentes territoriales de la región de Tarapacá) indica que las autoridades políticas y las autoridades socioterritoriales no quedaron situadas al mismo nivel en términos de potestades y espacios de reconocimiento. El dirigente social territorial ha tendido a ser percibido por las autoridades locales y regionales como un agente potencial de conflicto, pero también como “aliado” y “medio” para validar las políticas públicas. Si bien con los gobiernos de la Concertación se avanzó en la recuperación de las libertades de expresión y reunión, el reconocimiento legal de las organizaciones sociales territoriales y funcionales dispuso un esquema de acción meramente consultivo. En el proceso de visibilización formal de las organizaciones sociales, territoriales y funcionales, se dispusieron débiles facultades y capacidades resolutorias. Lo anterior ha tendido a impactar negativamente sobre la legitimidad del sistema político, la legitimación de las políticas públicas y la representatividad de la ciudadanía en los territorios.

En consecuencia, la descentralización social continuó reproduciendo un esquema vertical donde, finalmente, es la autoridad y no el ciudadano quien decide. Este elemento surgió recurrentemente dentro del estudio como un factor relevante en cuanto a cómo, finalmente, se ha logrado cristalizar en lo cotidiano el proceso de descentralización del Estado en Chile.

A lo anteriormente expuesto se añaden las debilidades que se desprendieron de la multiplicación de canales institucionales de participación ciudadana que, como señalaba acertadamente Correa (2001), terminaron por “saturar”, “dispersar” y “fragmentar” a las sociedades civiles regionales. Así, las relaciones Estado, sociedad y territorio continuaron reproduciendo un esquema público de carácter vertical y centralizado que ha condicionado el alcance y calidad de la democracia, así como del propio proceso de regionalización.

Durante los años noventa, las capacidades institucionales tanto del Estado como de las organizaciones sociales se caracterizaron por la heterogeneidad estructural, la fragmentación e inconexión. El otorgamiento de ciertos niveles de autonomía a las organizaciones territoriales y funcionales no fue garantía de un vínculo menos politizado de los dirigentes sociales con el Estado, especialmente en el nivel local donde se ha observado una proliferación de

¹⁷ Alicia Naranjo (Presidenta de la Unión Comunal Norte de Iquique e integrante del Consejo Consultivo de Salud del Servicio Salud Iquique), entrevista realizada el 22 de marzo de 2013, en Iquique.

líderes populistas que han tendido a regenerar las redes clientelares.¹⁸ Asimismo, los mecanismos y lógicas de participación ciudadana no siempre coincidieron con las racionalidades de los actores territoriales. Por lo general, el Estado define quién participa y quién no. Por lo tanto, los soportes institucionales de participación ciudadana se caracterizaron por concebir escasos márgenes de resolutiveidad para los distintos actores que formaban parte de las agendas de desarrollo regional.

En el caso de la región Tarapacá, por ejemplo, la oferta pública escasamente logró adecuarse –salvo excepciones como el Programas Orígenes– a las identidades, tiempos y ritmos de interacción de personas, grupos y comunidades indígenas aymaras. Pese a la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI, Ley 19253 de 1993), la interculturalidad en las políticas de desarrollo regional y local fue uno de los grandes ausentes durante el periodo 1990-2000. Por lo tanto, durante la primera década de gobiernos concertacionistas las políticas de regionalización y desarrollo regional se lograron articular tibiamente con las políticas sectoriales que se estaban creando para enfrentar la problemática de distintos grupos catalogados como “vulnerables”.

De esta manera, tempranamente los gobiernos de la Concertación buscaron redefinir los espacios de participación, así como la oferta de descentralización que había seguido históricamente una trayectoria impositiva y arbitraria (no validada mediante consulta ciudadana). Así, se buscó conjugar la descentralización no solamente a través de las reformas “gerencialistas” del aparato público sino que, además, a partir del “uso eficiente y democrático de la descentralización” que se alcanzaría, hipotéticamente, mediante el empoderamiento ciudadano (Montecinos, 2006).

En medio de crecientes presiones ciudadanas, la precaria institucionalidad pública regional que se puso en funcionamiento a mediados de los años noventa se concentró en organizar el funcionamiento de los principales lineamientos de la nueva gestión pública. Por otro lado, las organizaciones vinculadas al desarrollo regional y comunitario no lograron trascender la perspectiva de lo local. Fue un periodo indudablemente de nuevos aprendizajes sociopolíticos bajo un escenario reformista del Estado y la sociedad chilena. Pero, también, el cercenamiento de la educación cívica en escuelas y liceos y el detrimento de la participación política durante la dictadura militar jugaron en

¹⁸ Esto se expresa en el soporte institucional que juega a favor de la continuidad de los cargos de los dirigentes sociales territoriales (más que de su recambio), limitando los espacios de participación y perpetuando los caudillismos sociales a partir de las redes clientelares que se entretienen.

contra de la consolidación de un entramado organizacional que sirviera de soporte para la implementación de estos procesos. Como señalaba uno de los dirigentes territoriales entrevistados,

“por más de una década la comunidad padeció de ignorancia, falta de información. En ese aspecto la comunidad pierde terreno, o sea, sigue habiendo una especie de manipulación respecto de la autoridad en cuanto a lo que le conviene”.¹⁹

Los estudios sobre capital social que han proliferado durante los últimos años buscan, justamente, conocer cómo se han configurado los entramados sociales en un escenario caracterizado por fuertes disparidades socioterritoriales e institucionales. Cómo inciden estas relaciones entre actores en el proceso de descentralización y el impacto de las políticas públicas es algo que supone sumergirse sobre las ideologías, los intereses y los aspectos subjetivos e intersubjetivos. Los próximos dos capítulos estarán, en parte, dedicados a profundizar sobre estos elementos. Por el momento, es preciso continuar reconstruyendo cómo se fue configurando el arquetipo institucional para el desarrollo institucional y cómo el Estado, a nivel nacional, regional y local, se comienza a reorganizar.

Durante el segundo quinquenio de los años 1990, la administración de Frei Ruiz-Tagle se distinguió en materia de descentralización por aumentar los recursos del FNDR, fortalecer administrativamente la institucionalidad pública regional y formalizar la conformación de organizaciones sociales territoriales y funcionales. En este último punto, destacó la creación del Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (CONAREDE), el cual se constituyó como una instancia de la sociedad civil orientada hacia la canalización de inquietudes, visiones y propuestas de los distintos actores sociales territoriales en materia de descentralización y desarrollo regional. Como señalaba Cunill (2012), esta instancia albergó a distintos actores y representantes de la sociedad civil reunidas, básicamente,

“por la convicción de que el territorio y sus habitantes son fundamentales para el desarrollo del país y por la necesidad de que las autoridades centrales, además de los territorios locales, tomen conciencia de las desigualdades sociales y territoriales generadas como consecuencia de la concentración del capital en la Región Metropolitana de Santiago” (Cunill, 2012: 149-150).

Sin embargo, en un comienzo la marcha de la CONAREDE no tuvo mayor resonancia en el debate público y en la construcción de una agenda política

¹⁹ Entrevista a Marco Vergara Latrille, Presidente de la Unión Comunal Iquique y dirigente de la Fundación ‘Un Centro Oncológico para Iquique’, realizada el día 12 de marzo de 2013.

para la regionalización del país. Como señalaba José Abalos en una de las entrevistas realizadas, la CONAREDE, paradójicamente, fue tomando forma desde el nivel central-metropolitano e incorporó débilmente a los distintos actores regionales.²⁰ Inicialmente, fueron representantes de la sociedad civil de Santiago quienes dieron continuidad a su conformación. Esto limitó la capacidad de representación y un activismo que trascendiera las fronteras de la región Metropolitana. En ese sentido, su accionar y ascendiente sobre la elite política central fue también débil.

A raíz de lo anterior, lentamente la CONAREDE fue incorporando “capítulos regionales” como una estrategia que pretendía reforzar la legitimación de su labor y construir una red de sociedades civiles regionales más articulada. Como un espacio de participación e inclusión de propuestas de regionalización emanadas desde la sociedad civil, la CONAREDE fue tomando mayor visibilidad especialmente a partir del año 2006, cuando un grupo de intelectuales pro-descentralización del país asumió el liderazgo de la organización.

Esta especial configuración se caracterizó por el desarrollo de acciones de sensibilización, información y construcción de conocimiento en torno a la importancia de descentralizar el país en sus distintas dimensiones. La idea fuerza que ha estado girando detrás del debate es que “Chile no será desarrollado mientras no sea descentralizado”, afirmación que condiciona el alcance del umbral del desarrollo económico y social del país a la profundidad y efectividad del proceso de regionalización. En palabras de Prats, se requiere repensar la relación centro-regiones y re-conceptualizar el proceso de descentralización ya no como un “movimiento de intereses” sino, fundamentalmente, como “un movimiento de re-conceptualización de Chile” e, indudablemente, del sistema político, económico y social (Prats, 2009: 14).

En consecuencia, la descentralización social (vinculada a los procesos de constitución de nuevas formas de organización social y modalidades de relacionamiento Estado-región) ha representado una dimensión trascendental de la nueva sociedad regionalizada que discurseaban los gobiernos de la Concertación. Así, la informalidad y disgregación de espacios de participación social, además de las limitadas facultades y poderes en la toma de decisiones asignadas a los actores socioterritoriales han contribuido, en la práctica, a reproducir un esquema deliberadamente paternalista que ha terminado por restringir la participación de la ciudadanía.²¹ Por otro lado y tal como quedó en

²⁰ Entrevista realizada a José Abalos en Santiago, el 3 de mayo de 2013.

²¹ Sólo recientemente (2011) entró en vigencia la Ley N°20.500 *Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, donde se estableció la obligatoriedad para que las distintas reparticiones del aparato público constituyan, planifiquen e implementen

evidencia en las entrevistas, la posibilidad de re-elección infinita de las autoridades sociales ha propiciado, en más de un 75 por ciento de las organizaciones sociales de la región casos, la cooptación de espacios de participación social por dirigentes territoriales que han terminado perpetuándose en el poder, afectando “desde adentro” los procesos de participación social y democratización en desarrollo regional y local.

3.2.2 Descentralización política y rol de los partidos políticos en el desarrollo territorial

La dimensión política del proceso de regionalización en Chile ha sido vinculada, entre otros factores, con la autonomía que los ciudadanos poseen en un territorio jurisdiccional para elegir a las autoridades políticas que los representan. En una concepción amplia –pero muchas veces difusa y de difícil pesquisa–, la descentralización política se relacionaría con la redistribución territorial del poder, cuestión que en Chile ha resultado ser una de las principales piedras de tope en el desarrollo del país y sus regiones (Raczynski y Serrano, 2001).

La elección de autoridades regionales (intendentes, consejeros regionales, seremis) ha sido uno de los asuntos pendientes más cuestionados del histórico proceso de regionalización impulsado por el Estado chileno (Navia, 2009). Este ha sido un elemento recurrentemente citado y no fue la excepción dentro de este estudio cuando se les consultó la opinión a los informantes estratégicos. A partir de los análisis realizados, una de las deducciones que es posible establecer es que las reformas político-administrativas de los años noventa instauraron una institucionalidad pública regional de carácter dual. Esta dualidad se expresó en el perfil de los cargos que detentarían las autoridades territoriales. Los máximos cargos públicos de una región fueron ocupados vía deliberación político-partidista (autoridades regionales y provinciales) o vía deliberación ciudadana (autoridades locales), generando fracturas y tensiones en términos de cómo se plasmaban los intereses del centro o la región.

Como ha sido distinguido anteriormente, junto con la reconfiguración de los gobiernos regionales, los intendentes se perfilaron como autoridades políticas máximas en el ámbito subnacional. Sin embargo, los múltiples roles y funciones definidas para los intendentes terminaron, en algunos casos, por generar superposiciones e incompatibilidades. Por un lado, los intendentes continuaron representando al Presidente de la República en las regiones y, por otro lado, se

procesos de participación ciudadana en áreas estratégicas de la gestión institucional en los territorios.

perfilaron como presidentes de los gobiernos regionales y presidentes de los consejos regionales de desarrollo. Para el caso de aquellas demandas regionales de mayor sensibilidad política, la figura del intendente tendió a operar como “buzón de entrada” y “transmisor” de dichas inquietudes hacia el nivel central. En ese sentido, los intendentes se convirtieron en figuras, como señalaba Boisier, “bicéfalas” o “tricéfalas” que quedaron atrapadas, muchas veces, en el dilema de responder a las disposiciones del nivel central o responder al sentir ciudadano de la región que les tocó representar.²²

Como señalaba Santiago Vera en una de las entrevistas, este carácter ‘esquizofrénico’ de las figuras de los intendentes en Chile ha generado ambigüedades, vicios y contradicciones. Frente a los conflictos sociales que emanan en los territorios, los intendentes y, en general, los gobiernos regionales se han desempeñado muchas veces como contenedores intermedios. Las capacidades de gestión pública en regiones se instalaron rápida y superficialmente y, además, el nivel de gobierno y administración regional fue limitado en sus capacidades resolutivas. Esto ha sido especialmente evidente cuando se han desatado conflictos sociales al interior de la región pero con un alto potencial de escalada nacional.²³ En el caso de Tarapacá, como hemos visto en periodos anteriores, las decisiones y acciones impulsadas en torno a las grandes demandas y conflictos regionales han pasado, inevitablemente, por el cedazo del nivel central.

La falta de legitimidad política de los intendentes ha sido una de las consecuencias de una figura que se observa por la ciudadanía, muchas veces, como lejana y coartada por los lineamientos del gobierno nacional. A ello se suma el evidente interés de los bloques políticos centralizados por conquistar espacios de poder en los territorios (municipios, distritos parlamentarios, espacios en el consejo regional y el concejo municipal, por ejemplo).

El caso de la región de Tarapacá es un claro ejemplo de la instrumentación política del espacio regional. Este distrito parlamentario ha sido históricamente ocupado por personeros políticos que no pertenecen a la región, no han nacido ni vivido en ella y representan, más bien, los intereses de los bloques políticos centrales.²⁴ Hay un manto de dudas en la ciudadanía regional que cuestiona el ejercicio y contribución que efectivamente han realizado las máximas figuras

²² Entrevista realizada a Sergio Boisier en Santiago de Chile, el 29 de abril de 2013.

²³ El caso de las poblaciones contaminadas por plomo en Arica es un ejemplo de lo anteriormente mencionado.

²⁴ Se da también el caso que las figuras políticas efectivamente tienen algún lazo vital con el territorio que no garantiza necesariamente una mejor distribución del poder en el territorio.

políticas de la región. La corrosión de la legitimidad política de las autoridades regionales y, en particular, de los intendentes ha tendido a influir negativamente sobre la gobernanza próxima y la gobernabilidad de los territorios, cuestión que ha terminado repercutiéndole de igual forma al nivel central.

La superposición de los roles políticos de las autoridades en los territorios ha sido un factor poco explorado en la literatura y que, no obstante, asomó recurrentemente en las entrevistas. En ese sentido, la descentralización político-administrativa impulsada desde los años noventa no contempló, en principio, la reformulación de los roles políticos y funcionales en el territorio, especialmente de la figura de los gobernadores provinciales. Con las reformas impulsadas durante este periodo, las provincias y los gobernadores provinciales se mantuvieron en un nivel territorial-jurisdiccional inferior y contenido en el nivel regional. Al igual que la figura del intendente, los gobernadores continuaron siendo los representantes políticos del presidente de la república en las provincias, con roles poco claros y distinguibles entre otras autoridades y reparticiones públicas. Poco a poco las gobernaciones provinciales introdujeron nuevas funciones como, por ejemplo, seguridad pública y gestión territorial integrada de políticas públicas, además de las históricas funciones de extranjería que han desempeñado sin capacidad resolutive.²⁵

Bajo una visión crítica, lo que ha demostrado el caso chileno es que la elección popular de autoridades políticas no necesariamente ha garantizado, por sí sola, una mejor redistribución del poder o una mejor redistribución de la representación política. La descentralización política no ha logrado desterrar algunas viejas prácticas políticas que, más bien, han propendido a un reacondicionamiento en el nuevo escenario de democratización. La concentración del poder ha sido una de las prácticas soterradas que ha afectado de forma indeterminada en la configuración de un panorama socioterritorial heterogéneo e inequitativo. La descentralización política ha sido una de las dimensiones que ha generado mayores controversias y resistencias.²⁶

²⁵ La función de extranjería operó en las gobernaciones provinciales, durante el periodo analizado, como una ventanilla de ingreso de solicitudes que, finalmente, sean resueltas un tanto ciegamente (territorialmente hablando) en el nivel central mediante las gestiones del Ministerio del Interior y la Policía de Investigaciones de Chile.

²⁶ Por ejemplo, la elección popular de los consejeros regionales realizada por primera vez el año 2013 dejó en evidencia que la descentralización política no necesariamente supone ampliar los espacios de participación y mejorar la representación política. En algunos casos, dicha elección sirvió para ampliar el nepotismo y concentrar el poder en unos pocos. Véase, por ejemplo: “Elección de los Cores: cómo ampliar el negocio familiar. Nueva votación, viejas prácticas”. *El Mostrador*, 11 de noviembre de 2013.

Así, a medida que se ha ido avanzando en materia de descentralización administrativa y fiscal, la descentralización política, por falta de acuerdos, ha quedado postergada.

El movimiento político regionalista constituido el año 1994 en Valdivia (conocido como Partido del Sur) fue una de las pocas iniciativas políticas que, dentro de la primera década concertacionista, logró resaltar. Entre sus planteamientos principales destacaba la demanda por una descentralización política y económica vigorosa y congruente con el nuevo escenario nacional e internacional. Sabido es que históricamente Valdivia se quiso independizar de la región de Los Lagos, asunto que logró concretarse, como veremos más adelante, durante el primer mandato de Michelle Bachelet (2006-2011). Lo importante es hacer notar que, durante la década de los noventa, la fuerza del movimiento político regionalista sureño difícilmente logró contrarrestar el peso del sistema binominal y la hegemonía política que mantuvieron los bloques de la Alianza por Chile y la Concertación. Los partidos políticos tradicionales se realinearon en cada uno de los bloques mencionados y difícilmente la fusión entre minorías políticas logró mantenerse y superar el cinco por ciento de la votación (requisito fundamental para que un partido político permanezca en carrera electoral en Chile).

En el norte de Chile, ni los movimientos pro-defensa de Arica e Iquique ni las sociedades civiles de Calama, Tocopilla o Antofagasta lograron conformar durante la década de los noventa una corriente política representativa de los problemas y necesidades regionales. Esto vino a perfilarse recién los primeros años de la década de 2000, cuando el “sorismo” se conjugó con los intereses de un grupo de parlamentarios oficialistas que decidieron alejarse de los partidos tradicionales para delinear una alternativa partidista representativa del sentir de las regiones. La configuración de este proceso y sus consecuencias sobre el sistema político y el propio proceso de descentralización serán analizados en el capítulo siguiente. Por el momento, se ha priorizado circunscribir este análisis a la reconfiguración del arquetipo político-institucional regionalista en Chile durante los gobiernos concertacionistas.²⁷

²⁷ Dividido, a su vez en dos ciclos, a decir, el ciclo de constitución y auge que incluyó a los gobiernos demócratacristianos de Aylwin (1990-1994) y Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), y un ciclo de relativa consolidación y fulminante decaimiento que incluyó a los gobiernos de Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006-2010). Pese a que Bachelet terminó su primer periodo presidencial con una amplia aprobación ciudadana del 83 por ciento, según la Encuesta de Opinión Pública Adimark GfK que evalúa la gestión del gobierno del mes de enero de 2010. Esta situación, sin embargo, no fue garante para mantener la unión interna del

Si bien durante todo el periodo concertacionista la competencia electoral en el ámbito regional estuvo plagada de figuras provenientes de los partidos políticos centrales, estos últimos tuvieron la astucia de apoyar también a los escasos líderes políticos locales emergentes. Si bien la ciudadanía, en general, se inclinó por elegir figuras de la zona, hubo casos en que los representantes elegidos no tenían vínculo alguno con la región. Cuando así fue, el ejercicio de estos parlamentarios se concentró en la zona metropolitana donde, finalmente, los aportes concretos hacia la región se desdibujaron.

De tal forma que el debate sobre la descentralización y regionalización del país supuso repensar cómo era posible impulsar el desarrollo del país en un escenario de democracia transicional. Esto implicó un proceso de aprendizaje que muchas veces fue “sobre la marcha”, pese a los anuncios que apuntaban a capacitar y generar masa crítica para impulsar las diferentes líneas descentralizadoras. Así, el camino hacia la regionalización del país durante este periodo fue lento y tedioso en su implementación, chocando frontalmente con el centralismo desde la dimensión cultural y las relaciones de poder de una sociedad que comenzó a experimentar lentos pero significativos cambios socio-institucionales. A continuación, se examina el regionalismo desde la reaparición de grupos organizados de la sociedad civil que comienzan a reivindicar el desarrollo de las regiones con un discurso que va convergiendo hasta lograr poner el debate sobre descentralización en la agenda pública.

3.2.3 Regionalismo y levantamientos ciudadanos regionalistas en Chile

Si bien la literatura sobre los movimientos regionalistas en Chile ha proliferado con fuerza durante los últimos años, el concepto de movimiento social en ocasiones no se ajusta a la dinámica y pragmatismo demostrado en los distintos eventos ciudadanos que han surgido en torno a la defensa de los intereses regionales. Difícilmente podría caracterizarse a los levantamientos ciudadanos como “movimientos” si lo asociamos a los atributos de organización, estructura y perdurabilidad en el tiempo. En ese sentido, está en discusión si los levantamientos ciudadanos registrados en Chile durante los últimos años pueden ser catalogados como movimientos regionalistas.

En Chile, las iniciativas colectivas que han emergido desde los distintos territorios con el objeto transmitir el descontento ciudadano que existe sobre el excesivo centralismo del país han atravesado distintas fases. En primer lugar, se observa un periodo de incubación y aprendizaje donde se impulsan una serie

conglomerado concertacionista ni, menos aún, para que este conglomerado continuara, después de veinte años, gobernando el país.

de transformaciones socioinstitucionales que van de la mano con la reconstitución del tejido sociopolítico en los distintos territorios. La llegada de la Concertación al poder marcó, junto con las políticas de modernización y descentralización del Estado, la constitución de nuevos actores y relaciones sociopolíticas. En este escenario, se esperaba que los gobiernos regionales se convirtieran en promotores de estos cambios apostando a una articulación más fluida con los actores sociopolíticos regionales.

Esta etapa preparatoria se combinó con la importancia que cobraron los derechos humanos, tema que acaparó gran parte de la atención de la agenda sociopolítica nacional. El clima de tensiones cívico-militares retratado en la incertidumbre que imprimía la figura de Pinochet dentro del parlamento (senador vitalicio) contribuyó a que los dos primeros gobiernos de la Concertación centraran su atención en los asuntos ligados a la democracia y los derechos humanos, sin descuidar el desafío de crecer económicamente de manera tal de solventar los programas sociales que el gobierno tenía en carpeta.

Así, el contexto sociopolítico nacional (los grandes temas país) fue determinante en la conformación, orientación y despliegue de los movimientos sociales. En este escenario, las demandas regionalistas que rebrotaban cada cierto tiempo no lograron, en principio, trascender las barreras geográficas y comunicacionales. En consecuencia, no hubo algo así como un movimiento regionalista nacional que mostrara signos de cohesión y unificación del discurso público. Más bien, durante la década de los noventa, las demandas y protestas ciudadanas se circunscribieron a los espacios locales. La explosión de conflictos sociales en los territorios fue uno de los escenarios propicios para la reinstauración del discurso regionalista y anti-centralista.

Un segundo periodo se encuentra marcado por la reactivación de las demandas regionalistas, aunque aún de manera zonificada, sin una aparente organicidad o canales comunicantes entre los distintos actores territoriales. Fue un momento de diversificación de los movimientos sociales en el país, con un predominio ya no exclusivo de los derechos humanos. Las fricciones entre partidos políticos al interior de la Concertación, la proliferación de actos de corrupción política como, por ejemplo, el caso MOP-GATE, así como el brusco freno que experimentó la economía nacional luego de la crisis asiática alimentaron, en parte, el descontento ciudadano por la falta de representatividad territorial del sistema político y fortalecieron la imagen de un Estado desconectado de los problemas y necesidades de las regiones. Sin embargo, el empoderamiento político de la ciudadanía no fue tampoco homogéneo entre regiones y comunas. Mientras algunos territorios lograron capitalizar una activa participación de la ciudadanía, en otros, por el contrario,

generaron un tejido social limitado. En este asunto es preciso reconocer que la densidad organizacional no determina la fluidez y cohesión de visiones. Regiones con una alta densidad de organizaciones sociales como sucede, por ejemplo, en la región de Tarapacá, no garantiza altos niveles de participación social en los territorios.

Como fue señalado, las sociedades regionales se sumieron en un ‘lento despertar’ después de un periodo de subsidencia y despolitización durante el régimen militar. Sin embargo, a partir de fines de la década de los noventa y tras la coyuntura de la crisis asiática, se aprecia con mayor fuerza una serie de explosiones ciudadanas que van posicionando la cuestión regional como un asunto no zanjado por las políticas de descentralización y regionalización. Algunos de nuestros entrevistados coinciden en interpretar esta situación como un progresivo empoderamiento de la ciudadanía respecto de los derechos colectivos políticos, sociales y civiles. Indudablemente, también es una dimensión importante dentro del análisis.

Por último, se observa un tercer momento que comienza a configurarse con mayor nitidez a fines de la década de 2000 y, especialmente, al finalizar el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Durante esta década, el panorama socioterritorial del país comenzó a registrar algunas variaciones, en algunos sentidos coayudados por la coyuntura del alza en el valor de cobre. Las regiones de Antofagasta, Magallanes y Tarapacá asomaban como regiones emergentes en ámbitos claves como, por ejemplo, la competitividad económica. Sin embargo, la dinamización de las actividades productivas en estas regiones no necesariamente fue garante de un bienestar social generalizado y convergente al interior de ellas. En el caso del norte grande del país, las empresas mineras nacionales y multinacionales si bien generaron más empleos, formaron una verdadera burbuja económica y social. En las ciudades intermedias del norte grande (Arica, Iquique, Antofagasta y Calama), esta situación comenzó a ser más evidente en el ámbito urbanístico, los proyectos inmobiliarios y el ordenamiento territorial de ciudades en crecimiento. Lo anterior, como veremos en el caso de Tarapacá, ha terminado por exaltar las brechas espaciales y la segregación residencial. Indudablemente, el desarrollo económico por el desarrollo económico no ha sido garante de la construcción de sociedades más equitativas, inteligentes y organizadas desde el punto de vista territorial.

Pero el descontento ciudadano contra el centralismo político y las desigualdades socioterritoriales no responde únicamente a consideraciones económicas o materiales. El descrédito de la política como fuente de poder por el poder ha ido corroyendo las bases del respeto, la confianza, la convivencia y la legitimidad de la propia actividad política. Además, la incapacidad de la

estructura pública regional para resolver los problemas territoriales y tomar decisiones de relevancia mayor ha reafirmado en el imaginario colectivo que la regionalización ha sido una ilusión y que el centralismo continúa removiendo las bases de una sociedad justa y equitativa. De esta manera, no es de extrañar que persista un descontento ciudadano generalizado en las regiones por el fuerte centralismo, el cual terminó por explotar a fines de 2000. Prueba de lo anterior fue el levantamiento ciudadano que lideró el año 2009 el alcalde de la ciudad de Calama contra el centralismo y el rezago económico y social de esta zona periférica del norte grande de Chile. Las protestas y demandas se enfocaron en la situación de rezago de Calama y sus alrededores, la necesidad de mayor inversión pública en la principal zona de producción de cobre del país y una mayor presencia de los demás niveles gubernamentales que acompañan la gestión municipal (nivel regional y nacional). Con banderas negras, los calameños manifestaron su descontento y dieron cuenta de la importancia estratégica de Calama para la economía nacional y regional a través de una declaración que se denominó “Qué sería de Chile sin Calama”. Allí se buscó establecer una legislación que permitiese “dejar el 5% de las utilidades del cobre en las zonas productoras y que estos recursos sean administrados por el Municipio respectivo en concordancia con las necesidades definidas por la propia comunidad”.²⁸

Los levantamientos ciudadanos portadores de una arenga regionalista como los de Calama generalmente entronizaron un discurso crítico frente al carácter centralista, vertical y autoritario del Estado chileno. La construcción del regionalismo desde las regiones se convirtió en un ideal difícilmente alcanzable. No hay una cultura regionalista uniforme que sea posible distinguir claramente. En general, las identidades territoriales tienden a ser diversas y fragmentarias. La regionalización se ha convertido en una creación político-administrativa administrativa con escaso correlato con la dimensión social y cultural. El desafío de igualarse y, a la vez, diferenciarse de “otros” no solamente se impone a partir del efecto de homogeneización que propicia la globalización, como hacen ver, en una publicación relativamente reciente, Sabatini, Arenas y Núñez (2011). También se ha constituido, especialmente durante el periodo analizado, en un desafío complejo considerando el esquema político, económico y sociocultural altamente centralizado que ha predominado en Chile.

La regionalización en Chile se ha caracterizado por una fuerte impronta administrativa y económica que no se ha logrado corresponder con las

²⁸ Declaración pública de representantes de la sociedad civil de Calama, denominada “Qué sería de Chile sin Calama”. Disponible en Internet.

singularidades geopolíticas y socioculturales. Las reformas en materia de descentralización del Estado y las políticas públicas impulsadas durante los gobiernos concertacionistas emanaron generalmente desde el nivel central, con una exigua participación e injerencia de los actores territoriales. No obstante, experiencias como la Corporación para la Regionalización de Chile (fundada en Concepción el año 1984), continuaron con la organización de distintas jornadas de reflexión tendientes a generar propuestas consensuadas y visibilizar la cuestión regional como un desafío estructural de la sociedad chilena. A pesar de ello, su injerencia durante el periodo de transición democrática fue limitada, con exiguos réditos en relación con los planteamientos originalmente expuestos.²⁹ En consecuencia, la idea de impulsar la regionalización a partir de un proyecto sociopolítico participativo y representativo de los distintos sectores ha quedado como letra muerta o un discurso alegórico sin retorno.

Esta dinámica donde pareciera haberse constituido una sociedad más informada y demandante de los grandes cambios, sin duda, responde a distintos factores.³⁰ Lo importante es poder distinguir que, durante los últimos años, los levantamientos regionalistas en Chile han logrado unificar su discurso y alcanzar cierto grado de organicidad en su accionar. Las tecnologías informacionales han contribuido a la organización y coordinaciones entre representantes de las sociedades civiles regionales y las instancias regionalizadoras. Indudablemente, la democratización de la información y la ampliación de las posibilidades de acceso ciudadano a este tipo de tecnologías han contribuido al empoderamiento de la ciudadanía sobre los asuntos que los atañen.³¹

En el debate público de este segundo ciclo concertacionista, rondó la idea de que Chile podría proyectarse como un país desarrollado cuando hubiese alcanzado el techo de los US\$ 18.000 per cápita. Sin embargo, una apreciación de esta naturaleza esconde una realidad que es asimétrica en términos geoeconómicos y socioterritoriales. Esto se ha ejemplificado en distintos

²⁹ “Más Poder Regional”. *El Mercurio*, Economía y Negocios, 2 de noviembre de 2000.

³⁰ Por ejemplo, la democratización del conocimiento a través de un mayor acceso a las TIC's, la capacitación y fortalecimiento de las dirigencias sociales, así como al empoderamiento de la ciudadanía de sus derechos cívicos y sociales (que opera paralelamente a la noción de Estado de derechos sociales).

³¹ Hay que recordar que Chile es líder en América Latina respecto del acceso a computadoras e Internet, aunque aparece rezagado si se compara con países asiáticos o nórdicos. Véase, por ejemplo, el Informe Global de Tecnología de la Información 2015 (Foro Económico Mundial), y los análisis de la *Revista América Economía* del 21 de abril de 2015.

estudios como, por ejemplo, el informe *Regions at a Glance* de la OCDE (2013) donde, a modo de balance, se concluye que, salvo excepciones, las regiones en Chile han exhibido un sostenido crecimiento económico en la última década, pero las desigualdades se han incrementado. Como dato demostrativo, el año 2010 la diferencia del PIB entre las regiones del país alcanzó una diferencia de nueve veces, vale decir, mientras la región de Antofagasta alcanzaba un PIB per cápita de US\$ 45.100, la Región de la Araucanía se ubicaba en la última posición con un PIB per cápita US\$ 5.240.³² En ese sentido, las condiciones objetivas de las inequidades socioterritoriales en Chile representan una realidad que ha sido documentada latamente durante los últimos años y ha permitido su visibilización como conflicto social.

En cierta medida, la tesis de Angell (2001) de la relación entre Estado fuerte versus regiones débiles en Chile no se ha visto los últimos años fuertemente trastocada, pese a que se evidencia un contrapeso generado por movimientos sociales más organizados como, por ejemplo, el movimiento estudiantil o los movimientos medioambientales.³³ En este contexto, las demandas por una descentralización efectiva que emanan desde las regiones se suman a este 'activismo' político de la ciudadanía.

En consecuencia, las relaciones sociopolíticas que, durante el periodo analizado, el Estado chileno ha establecido con las regiones se caracterizaron por la reproducción de trayectorias verticales basadas en la centralización de la toma de decisiones y la distribución de los recursos (económicos y no-económicos). Por consecución, el supuesto nuevo contrato sociopolítico entre el Estado chileno y las regiones se acerca, más bien, al clásico esquema sociopolítico de lucha de poderes. Así, el pacto sociopolítico entre el Estado y las regiones ha sido sólo simbólico y nominal. En este concierto, los levantamientos regionalistas pese a su dispersión y falta de unicidad, lograron poner sobre la mesa la necesidad de avanzar en la descentralización y la construcción de un nuevo regionalismo.

³² Este informe de la OCDE (2013) deja en evidencia que pese al crecimiento económico generalizado que experimentaron gran parte de las regiones de Chile durante la última década, las inequidades inter e intra regionales tendieron a mantenerse y profundizarse. Así, se pueden observar brechas socioterritoriales significativas en ámbitos claves del desarrollo como, por ejemplo, la composición del PIB per cápita; la locación de las actividades productivas y la banca; calidad de la educación; acceso a la salud oportuna y de calidad; entre otras.

³³ Estos últimos, derivados, principalmente, de los conflictos entre comunidades y grandes actividades productivas como las mineras en el norte, y las plantas celulosas y centrales hidroeléctricas en el sur (sumado al conflicto del carbón en Magallanes).

3.3 La construcción de Chile desde sus regiones y las políticas para el desarrollo de zonas extremas

La construcción de Chile desde sus regiones ha sido una de las aspiraciones declaradas, desde un comienzo, como ideal del proceso de descentralización del Estado. En palabras de Aylwin, este nuevo regionalismo no solamente dependería de un conjunto de transferencias de recursos, atribuciones y poderes decisorios. También y especialmente, la descentralización requeriría de la construcción de un proyecto regional emanado desde los propios territorios y no impuesto centralizadamente.

Pensar y construir Chile desde sus regiones no ha sido una tarea fácil. Desde los años noventa esta tarea se ha tratado de impulsar bajo un esquema de transición democrática que, como ha sido señalado, implicó un aprendizaje tanto para gobernantes como para gobernados. Los límites de la democracia en Chile han condicionado los procesos de descentralización. Ciertamente, la mirada retrospectivo-evaluativa que se busca plasmar en este apartado requiere de una aproximación medida para identificar los avances y atascos en materia de regionalización. La idea es matizar la discusión y englobar el contexto general de los procesos de descentralización del Estado para, posteriormente, entrar en un análisis específico de las relaciones intergubernamentales y las interlocuciones Estado-sociedad regional que se han desplegado en el marco de los procesos de cambio socioinstitucional.

Claramente, como ha sido señalado en más de una ocasión, no hay una relación de unicausalidad entre el centralismo político y la reproducción de desigualdades socioterritoriales. Sin embargo, los cruces entre ambos conceptos o dimensiones ha sido, durante el último tiempo, un asunto particularmente llamativo, al igual que la perdurabilidad de ambos fenómenos. Los intentos de cuantificación han proliferado vigorosamente. Menos abordada ha sido la construcción de un panorama intersubjetivo que logre dar cuenta de las experiencias de los propios actores regionales en los procesos descentralizadores. En ese sentido, este y los próximos apartados buscan analizar el regionalismo como un proceso dialéctico e intersubjetivo que se crea y recrea permanentemente a partir de la participación de los actores sociopolíticos del desarrollo regional y sus relaciones de cooperación o conflicto. Pero antes, se contrapone la viabilidad del sentido autonómico que, de manera recurrente, aparece dentro del juego de representaciones sobre lo que se busca entender como “descentralización efectiva”.

3.3.2 El gobierno de Bachelet y la creación de nuevas regiones: ¿Más y mejor descentralización para Chile?

Como vimos en la sección anterior, la trayectoria gradualista del proceso de regionalización avanzó en la lógica de las transferencias fiscales y administrativas con el propósito de movilizar las potencialidades locales y regionales (OCDE, 2009). La descentralización política traducida en proyectos de ley como, por ejemplo, la elección de los consejeros regionales quedó virtualmente estancada a la espera de nuevos anuncios e innovaciones. Menos aún se discutía públicamente sobre la elección popular de los intendentes u otras autoridades regionales.

Si bien las reformas en materia de regionalización impulsadas especialmente por el gobierno de Aylwin han sido interpretadas como un avance, no ha sucedido lo mismo con la evaluación que los actores regionales realizan de los sucesivos gobiernos. Pero es complicado emitir juicios evaluativos considerando que el proceso de regionalización estuvo supeditado a una lógica de negociaciones y acuerdos que careció de una política nacional de regionalización de largo aliento. Esto último conspiró en contra de una trayectoria gradualista sustentada en cambios escalonados, planificados y coordinados. No hay que desconocer que el escenario de crisis económica supuso presiones de distinta índole sobre los gobiernos concertacionistas de Frei y Lagos. Pese a lo anterior, la macro-gestión del ejecutivo y el mantenimiento de la gobernabilidad hicieron aparecer a Chile, falazmente, como un modelo económico y social relativamente “inmune” a los vaivenes de los mercados internacionales. Mientras tanto, la globalización impuesta desde arriba continuó atribuyendo una serie de requerimientos y desafíos insoslayables para el desarrollo económico-social nacional y subnacional.³⁴

En el ámbito nacional, el carácter tecnocrático del gobierno de Frei así como el perfil progresista del gobierno socialista de Lagos apuntaron, entre otros temas, a modernizar la gestión pública y propiciar una gestión territorial integrada (GTI). Si bien el acento estuvo puesto en la transferencia de recursos fiscales, en este periodo se comenzó a concebir la territorialidad como un componente clave para la innovación y modernización de la gestión pública. Lo anterior fue posible canalizarlo desde el año 2001 a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión que incluyó un conjunto de sistemas de gestión entre los cuales se encontraba el Sistema de Gestión Territorial Integrada. La

³⁴ Los Objetivos del Milenio son un claro ejemplo de cómo la definición de los asuntos globales ha modelado la orientación de las políticas públicas nacionales de los últimos años.

inyección de recursos fiscales frescos hacia los niveles regionales y locales fueron los aspectos más visibles de las medidas que buscaban profundizar la regionalización. Los planes de desarrollo regional/territorial incorporaron estas orientaciones y ordenamientos, los que hacían ver a los municipios como gestores operativos del desarrollo local e interlocutores directos con las necesidades y demandas de la sociedad civil y la ciudadanía. Empero, esta orientación hacia el mercado le valieron fuertes críticas a los gobiernos de Frei y Lagos, especialmente a este último que era portador de una orientación más de izquierda que los antecesores gobiernos demócratacristianos.³⁵

Por otro lado, el boom económico experimentado durante el periodo 1990-1997 permitió sortear los embates de la crisis asiática y financiar un conjunto de reformas y programas públicos. Así, finalizando el gobierno de Frei-Ruiz Tagle comenzaron a plasmarse una serie de transformaciones político-institucionales en áreas críticas como la educación pública (1999), el sistema judicial penal-procesal (2000-2005) y la salud pública (2005). Sin embargo, especialmente durante inicios de la década de 2000, la descentralización quedó relegada a un segundo plano, a la espera de la resolución de los problemas y conflictos sociales de mayor urgencia definidos de la agenda pública nacional. Hay un dicho popular que, en parte, logra caricaturizar lo que sucedió: “el que mucho abarca poco aprieta”. Los diversos antecedentes recabados en el marco de este estudio retratan fehacientemente que la multiplicidad de reformas institucionales que se impulsaron en distintos ámbitos durante la década de los noventa tendió a debilitar la profundidad ambicionada del proceso de regionalización.

La asunción de Michelle Bachelet a la presidencia de Chile el año 2006 fue, en parte, el fruto de la continuación de la era concertacionista pero con varios elementos distintivos que la llevaron a ganar una reñida contienda electoral con su principal competidor Sebastián Piñera (RN). El tipo de liderazgo que Bachelet logró construir se basó en varios elementos que desembocaron, muchos de ellos, en las cualidades de género.³⁶ Su liderazgo femenino, popular

³⁵ El primer gobierno liderado por un socialista, después del gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende, enfrentó un ambiente sociopolítico de especulación e incertidumbre que supuso, durante los primeros años, situar los esfuerzos gubernamentales en las capacidades de negociación y la generación de confianzas.

³⁶ Bachelet buscó desmarcarse, desde el inicio de su campaña presidencial, de la forma tecnocrática de hacer política y de las desgastadas figuras políticas que habían participado en los anteriores gobiernos de la Concertación. El discurso era, en dicho sentido, acercar el gobierno a la ciudadanía y promover la rotación política y la emergencia de nuevos líderes políticos, lo cual se expresaba con el alegórico llamado de Bachelet a “no repetirse el plato”.

y carismático se constituyó en un símbolo de los nuevos tiempos, ante la posibilidad de convertirse en la primera mujer presidente de Chile y América Latina. Sus argumentos y estrategias comunicacionales hacían hincapié en que, como mujer, podía hacer y pensar la política de manera “diferente”, “más ética” y “cuidadosa en sus actos que los hombres” (Worth, 2008). Uno de los slogans de su campaña presidencial reflejaba claramente esta postura, cuando señalaba “diré lo que pienso y haré lo que digo. Chile lo merece” (Constenla, 2006: 6).

A los pocos meses de comenzado su mandato, Bachelet debió poner a prueba los dotes de mujer gobernante enfrentando y dialogando con los líderes del movimiento educacional. La “revolución de los pingüinos” (2006) puso en el tapete la importancia de transformar estructuralmente la educación pública chilena en un sistema más inclusivo y de calidad. Asimismo, el comienzo del gobierno de Bachelet, así como su término, estuvo signado por el enfrentamiento de catástrofes naturales que resultan, en el caso de Chile, ser un factor a considerar en los procesos de desarrollo territorial. Junto con la continuación de los planes de reconstrucción por el terremoto ocurrido el año 2005 en la Región de Tarapacá, Bachelet debió hacer frente al terremoto ocurrido en Tocopilla el año 2007 (que dejó afectadas a un 80 por ciento de las viviendas, de acuerdo a los datos de Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior del año 2007). Finalmente, a días de finalizar su mandato (27 de febrero de 2010), ocurrió un terremoto de gran magnitud (8.8 escala de Richter) en el centro-sur de Chile, con un fuerte impacto en las regiones costeras a causa de un devastador tsunami.

Uno de los acontecimientos que generó un intenso debate en la dialéctica centralismo/descentralización fue la puesta en marcha del nuevo sistema de transporte público denominado “Transantiago”. Luego de una deficiente puesta en marcha, el alto costo que significó la normalización del Transantiago alentó las críticas regionales, generando desconfianza entre los principales actores sociopolíticos en regiones quienes consideraban que la corrección del sistema de transportes había significado una reducción del presupuesto de las regiones y, por lo tanto, una desatención de los problemas regionales. Esta situación generó la rápida reacción del gobierno de Bachelet que, a través de las vocerías oficiales, debió salir al paso para explicar a las regiones cómo se estaban orientando los recursos públicos del Transantiago.³⁷ La deficitaria

Este último punto fue una de las promesas incumplidas que generó fuertes críticas desde distintos sectores sociales y políticos.

³⁷ “Bachelet ordena explicar inversión en regiones tras críticas por gasto del Transantiago.” *El Mercurio*, 9-4-2007.

puesta en marcha de esta política pública no solamente afectó a miles de usuarios del transporte público metropolitano (ciudadanos), sino que las comunidades regionales vieron con recelo cómo la discusión se centraba en las grandes obras para la capital en desmedro de los recursos (malgastados, desde la perspectiva de los ingentes recursos que se destinaron para reparo) que podrían haber percibido las regiones para su desarrollo (lo que en economía se conoce como costo de oportunidad).³⁸

Con el desarrollo de estos acontecimientos, la alta valoración ciudadana con que Bachelet había llegado al poder se vio rápidamente desplomada, bajando significativamente su respaldo ciudadano y legitimidad política en más de diez puntos porcentuales en la mitad del periodo de su primer mandato.³⁹

El malestar generalizado en regiones trajo varios dolores de cabeza al gobierno de Bachelet y terminó tensionando las confianzas que, en términos generales, la ciudadanía mantenía hacia la gestión de los gobiernos concertacionistas.⁴⁰ Este clima revivió en regiones la imagen de abandono estatal y estimuló el resurgimiento de las demandas ciudadanas por mayores niveles de autonomía regional, más allá de los reajustes presupuestarios que habían permitido ampliar progresivamente la inversión pública regionalmente decida (y que el gobierno de Lagos se había propuesto alcanzar, infructuosamente, en un 50 por ciento). Recordemos que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional representa la “caja fuerte” de la gestión de los gobiernos regionales y comunales. Especialmente los municipios de comunas rezagadas han encontrado en el FNDR un “respiro” para sus finanzas y para dar cumplimiento a los objetivos trazados en materia de desarrollo local. No obstante aquello, los recursos fiscales destinados al desarrollo regional y local durante este último periodo continuaron siendo insuficientes y desproporcionados. Esto último considerando que el 15% de los recursos provienen desde nivel central y el resto del porcentaje lo aportan regiones

³⁸ Este es un caso que se ha convertido en emblemático para ejemplificar el centralismo en Chile.

³⁹ Véase, por ejemplo, “Baja aprobación de Bachelet y marca sólo 48% en regiones”. *El Mercurio*, Nacional, 19-04-2007.

⁴⁰ Este malestar que comienza a observarse durante este periodo no se limita al caso del Transantiago. También habían pesado los casos de corrupción política que fueron desenmascarados (MOP-GATE y Chiledeportes, por ejemplo) y las señales del fuerte centralismo político que se daban a través de la materialización de grandes proyectos de inversión pública destinados al desarrollo y mejoramiento urbano de la capital (como las extensiones de las líneas 1 y 5 del metro, por ejemplo). Véase, al respecto, “Bachelet busca frenar malestar de regiones y exhorta a sus ministros a salir a terreno”. *El Mercurio*, Nacional, 10-04-2007.

como Tarapacá o Antofagasta.⁴¹ Asimismo, los recursos fiscales destinados al desarrollo regional, al venir preconcebidos desde el nivel central bajo la figura de “provisiones”, tendieron a restringir el tipo de orientación, distribución o respuesta de las políticas públicas para la resolución de problemas. Esta situación ha sido común en situaciones de contingencia y emergencia, donde el “aprovisionamiento” de recursos se ha convertido, en ocasiones, en una traba. Como señalase el consejero regional por Tarapacá, Juan Pablo Ortuño, al referirse a esta materia aludiendo a la posibilidad de una crisis sanitaria insectológica:

“¿El FNDR tiene plata?, tiene plata. Pero nos demoramos entre tres y cuatro meses poder traspasarle las platas. En tres o cuatro meses los árboles van a estar todos contaminados. Ese es un ejemplo dramático y súper real de lo que pasa con las políticas públicas. O sea aquí no hay transferencia de competencias a los gobiernos regionales, no hay transferencia presupuestaria real, no existe. Porque mientras los gobiernos regionales no tengan autonomía en su presupuesto estamos perdidos. Eso qué quiere decir, que debemos transitar hacia impuestos de tipo territorial. Mientras no seamos autónomos vamos a depender de Santiago. Ellos ponen la plata y ponen la música. No solamente te pasan la plata sino que te dicen cómo gastarla. Por eso existen las provisiones. Las provisiones son aún más restrictivas. Ya –te dicen– esta provisión es sanitaria, esta provisión es de infraestructura rural, etcétera. Entonces, además le ponen un apellido al financiamiento que no te deja para el libre albedrío en materia de inversión”.⁴²

Junto con este contexto general, la revisión de los problemas territoriales fue un asunto estratégico dentro del gobierno de Bachelet. Esto se demuestra desde el comienzo de su mandato, cuando señalaba que su intención era hacer un gobierno “de la mano de los ciudadanos y las regiones” para, de esa manera, construir un país más igualitario e inclusivo. Tal como la presidente Bachelet señalase en su primer discurso presidencial transmitido en la localidad de Casablanca el año 2006,

“Chile va a estar incompleto si no se desarrolla armónicamente junto a sus regiones. Un país no se construye sólo desde su capital o desde sus grandes ciudades. Un país de todos comienza en la plaza, en la escuela, también en las casas y en los barrios de chilenas y chilenos. Porque *es tiempo de todos, es también tiempo de regiones*” (cursivas añadidas).⁴³

⁴¹ Véase, por ejemplo, “Los siete puntos para la descentralización de Chile”. *La Estrella de Iquique*, Actualidad, 24-04-2015, p. 2.

⁴² Entrevista realizada en Iquique, el 12 de abril de 2013.

⁴³ “Bachelet promete hacer un “gobierno de regiones”. *El Mercurio*, Noticias, 11 -03-2006.

Traspassando el discurso tecnocrático y colindando con un estilo discursivo populista, el slogan “es tiempo de regiones” se tradujo en varias medidas, entre las que destacaron visiblemente cuatro. Primero, el año 2006 se materializó la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo, la cual fue ideada como una iniciativa que buscaba traspasar la función de desarrollo productivo a los gobiernos regionales. Con las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) se buscaba traspasar esta importante función creando una nueva institucionalidad. La idea de instalar la función de desarrollo productivo a nivel regional era consolidar los vínculos de la relación público-privada en los territorios y fomentar las sinergias necesarias para el crecimiento económico sostenido (Moguillansky, 2010; Ferraro, 2010). Sin embargo, esta experiencia –que también se ha venido desarrollando en otros países latinoamericanos– no ha tenido resultados positivos y se enfrentó con las barreras del financiamiento que comprometieron la gestión pública de las ARDP. Además, esta nueva estructura que no se encontraba incrustada dentro de la organización de los gobiernos regionales y fue, en general, poco comprendida por los actores regionales ligados al desarrollo productivo. Esta situación, que fue claramente develada en el marco del presente estudio, ha llevado a repensar el sentido de las agencias, donde se discute la pertinencia de transformarlas en corporaciones de derecho privado y patrimonio propio.

En segundo lugar, en este periodo se decidió traspasar la función de planificación regional desde el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) hacia los gobiernos regionales. Así, dentro de la estructura de los gobiernos regionales se crearon las divisiones de planificación regional que cobijaron los antiguos instrumentos de planeación y nuevas funciones como, por ejemplo, el ordenamiento territorial (algunos de ellos radicados en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Esta medida (que fue una de las últimas en concretarse durante el gobierno de Bachelet) ha sido escasamente estudiada producto de su reciente implementación y porque los resultados sólo logran observarse con mayor claridad a mediano y largo plazo. No obstante, la descentralización de esta función permitió a los gobiernos regionales contar con mayores herramientas para “pensar” el desarrollo desde adentro. En el siguiente capítulo se dedicará un par de secciones para su análisis.

En tercer lugar, se diseñó y puso en marcha la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCMUN), donde se buscó flexibilizar y modernizar la organización municipal, fortaleciendo la autonomía financiera, las capacidades de gestión pública y responsabilidades político-administrativas (OCDE, 2009). Esta medida no logró implementarse por completo durante el mandato de la presidente Bachelet. Sin embargo, el gobierno de Sebastián

Piñera (quien sucedió a Bachelet por el periodo 2010-2014) continuó su ejecución.

Por otro lado, la elección directa de los consejeros regionales –propuesta que fue enviada a tramitación durante el gobierno de Bachelet–, vino a concretizarse en las elecciones presidenciales del año 2013, con una posterior modificación de facultades que han generado un rechazo por parte de los actores regionales.⁴⁴

Por último y la medida de mayor visibilidad dentro de la opinión pública fue la creación de las regiones de Los Ríos (XIV) y Arica-Parinacota (XV). Esta medida ha sido valorada como una respuesta concreta al histórico anhelo de autonomía y regionalidad para estos territorios ubicados en el sur y extremo norte del país, respectivamente. Inclusive, dentro del mundo académico se la reconoce como la única experiencia en que el tema las demandas por regionalidad han surgido desde los propios territorios y no desde el centro (Serrano y Fernández, 2012). Sin embargo, a pesar de la visible legitimidad de esta medida, levantó fuertes controversias en sus dos años de discusión en el parlamento. Como relataba Gazmuri (2009), en su momento se cuestionó la conveniencia de crear “regiones pequeñas” frente al peso evidentemente avasallador de la Región Metropolitana de Santiago.⁴⁵ En definitiva, se cuestionaba la idea de que la creación de más regiones fuese sinónimo de mejor descentralización y se temía que la fragmentación del territorio provocase una “reacción en cadena” de aquellas provincias que históricamente han anhelado convertirse en región.

En la medida que se crearon dos nuevas regiones, se segmentaron las regiones de Los Lagos y Tarapacá (regiones nodrizas), modificándose el antiguo ordenamiento territorial y jurisdiccional. Así, desde el año 2007 la Región de Tarapacá redujo su superficie geográfica y el número de comunas integrantes, escindiéndose en dos provincias (Iquique y El Tamarugal). Por su parte, la Región de los Lagos se reorganizó en torno a Puerto Montt (capital provincial) y las provincias de Palena, Osorno, Llanquihue y Chiloé.

⁴⁴ La iniciativa de elección popular de los consejeros regionales, reconocida por la opinión pública como sentida y legítima, despertó varias críticas y desaprobaciones en su proceso de tramitación por el parlamento y el encubrimiento de los intereses políticos centrales. Véase, por ejemplo, la carta enviada por el Ex - Intendente de Santiago Macelo Trivelli al diario *El Mostrador*: “Proyecto de elección de Cores: consagración encubierta del centralismo político”. *El Mostrador*, Cartas al Director, 2-04-2013.

⁴⁵ Gazmuri fue uno de quienes participó en su calidad de Senador formando parte del grupo de personeros políticos que fueron disidentes a la idea de crear las regiones de Los Ríos y Arica-Parinacota, tal como lo relata el propio Gazmuri en su obra biográfica (2009) denominada *Senador por Chile*.

Todos estos cambios político-administrativos son relativamente recientes y sólo constituyen un apéndice de un proceso de regionalización más amplio y extendido en el tiempo. En ese sentido, veremos más adelante las consecuencias de estas modificaciones, analizando sociológicamente de qué manera este nuevo escenario socioinstitucional ha logrado contribuir a una mejor gobernanza del desarrollo regional. Por el momento, interesa identificar los principales cambios político-institucionales que han dado forma al proceso de regionalización durante el periodo 1990-2010, bajo una óptica que difícilmente puede entenderse bajo la concepción clásica de progreso o gradualidad donde, en general, tienen escasa cabida las ideas de estancamiento y retroceso. Así, es posible entender el proceso de regionalización en Chile a partir de la formulación de consensos, resistencias y desacuerdos donde ronda la crítica política, el fantasma federalista y los temores propios del desapego al poder de la elite que se encuentra en una posición de privilegios. A lo anterior se añade el énfasis que ha tenido las últimas décadas el proceso de descentralización, el cual estuvo signado por la ausencia de un enfoque territorial y jurisdiccional multiniveles que hiciese frente al apabullante centralismo político. Como acertadamente señalase Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional (2006-2008) y Ministra del Trabajo (2008-2010) durante el primer gobierno de Bachelet,

“Si uno lo mira como descentralización al nivel local-municipal puede o no incorporar la dimensión de desarrollo. Son más importantes los servicios cara a cara, la prestación de servicios básicos, la prestación de salud, otros. Pero cuando tú metes este nivel intermedio, grande, estás hablando en términos económicos y de desarrollo. Estás hablando de territorio. Podrías también hablar de otras cosas, pero esto es lo más importante, a mí entender. Y eso no estuvo en el argumento inspirador de la descentralización, un argumento muy Consenso de Washington donde había racionalización fiscal, en definitiva, de racionalización del ejercicio público, del aparato del Estado. Pero han pasado 30 años y de lo que estamos hablando en Chile es del desarrollo de los territorios. Pero este sigue siendo un país brutalmente centralista, por lo tanto las competencias traspasadas realmente a los territorios son muy pocas”.⁴⁶

Esta visión de quien fuese la máxima autoridad gubernamental del desarrollo regional en Chile se complementa con una afirmación entregada por Bachelet en su mensaje presidencial del 21 de mayo de 2009. Esta sentencia, a mi juicio, denota un nudo crítico que se traduce en las fricciones y desacuerdos entre los

⁴⁶ Entrevista realizada en Santiago de Chile el 9 de mayo de 2013, en las oficinas del RIMISP, institución de investigación en territorialidad y desarrollo rural para América Latina que dirigía en Chile al momento de la entrevista.

poderes del Estado (especialmente entre el ejecutivo y el legislativo) cuando reflexionaba:

“Quisiera que hubiéramos podido dejar atrás la vieja mirada santiaguina y hubiésemos avanzado legislativamente en materia de descentralización. Y digo legislativamente, porque en materia de iniciativas de gobierno hemos avanzado y mucho”.⁴⁷

Sin duda, muchas de las trabas para impulsar con mayor agilidad aquellos cambios político-administrativos que han sido clamados latamente por la ciudadanía regional se encuentran localizadas en el centro político. Sin desconocer que la dimensión cultural del centralismo también se encuentra entronizada al interior de las regiones, las disputas que mantuvieron el poder Ejecutivo y el Congreso, así como los partidos políticos nacionales y regionales, constituyeron un freno real al proceso de descentralización. Inclusive, personeros oficiales del primer gobierno de Bachelet no pudieron ocultar su predilección por un esquema político centralizado. Esto se ratifica en una de las intervenciones del Ministro del Interior de ese entonces, Edmundo Pérez Yoma, al señalar después de toda una revolución mediática, la “conveniencia” de re-trasladar la sede del Parlamento desde Valparaíso a Santiago. Así, uno de los pocos símbolos de la descentralización en Chile se vio amenazado por visiones centralistas que justificaban la necesidad de cambiar la ubicación del Congreso sobre la base de razones de un “mejor funcionamiento”. Esta cuestión levantó fuertes disputas entre parlamentarios de diferentes bancadas, así como fuertes cuestionamientos respecto de las intenciones reales que tenían los grupos de poder para descentralizar el país.⁴⁸ ¿Acaso la Concertación no se dio cuenta de que el país estaba cambiando a pasos vertiginosos y que este tema apuntaría los dardos sobre su gestión? ¿O es que la falta de entendimiento inter e intra partidos no le permitieron avanzar y construir un “bloque por los cambios”. Esta pregunta, en parte, ha sido abordada por autores que han enfocado sus análisis en aquellos elementos que condujeron a la derrota final y el cierre del ciclo concertacionista (Tironi, 2010; Moulián, Valdés y Valenzuela, 2014; Allard, 2014).

En conclusión, el proceso de regionalización en Chile ha sido altamente cuestionado por su eficacia y se ha enfrentado con poderes fácticos que han inhibido la posibilidad de profundización. Pero este no es un proceso donde el Estado sea el único actor relevante. También son las sociedades civiles

⁴⁷ Discurso presidencial del 21 de mayo de 2009.

⁴⁸ Véase: “Godoy (RN) y Díaz (PS) se enfrentan por traslado de Congreso a Santiago”. *La Segunda*, Política, 6 de agosto de 2009.

regionales y los agentes económicos los encargados de impulsar la regionalización como un proceso genuino que nace desde el propio territorio, a través del debate informado y la generación de acciones que se empalmen, como señalaba en su entrevista Claudia Serrano, “con la capacidad de resolución de conflictos, de construcción de masa crítica, de gobernanza y acción en red y toda la reverberación positiva que tiene pensar el desarrollo”.⁴⁹

A continuación, se analizará la conformación de una institucionalidad especializada en el diseño e implementación de medidas especiales para el desarrollo de zonas extremas. En estos territorios, específicamente en la zona norte de Chile, las medidas impulsadas han contribuido a mejorar el dinamismo económico sin, necesariamente, correlacionarse con un mejoramiento de los principales indicadores de desarrollo social. En general, estas medidas no han logrado generar convergencias económicas amplias entre los territorios urbanos y rurales. Como se puede apreciar en el caso de la región de Tarapacá, las políticas especiales para el desarrollo de zonas extremas lejos han estado de introducir miradas integrales e interculturales. Veremos, de esta manera, las políticas especiales para el desarrollo de zonas extremas desde una mirada crítica que pone énfasis en las medidas especiales impulsadas para Arica-Parinacota y la Región de Tarapacá.

3.3.2 Políticas especiales para el desarrollo de zonas extremas y la experiencia de la Región de Tarapacá

Hasta ahora hemos identificado los principales cambios socioinstitucionales, especialmente aquellos vinculados con el proceso de descentralización y regionalización en Chile. Antes de centrarnos en el caso de la región de Tarapacá como tal, es útil una pincelada sobre las políticas especiales para el desarrollo de zonas extremas, las cuales han tenido tres grandes soportes institucionales dentro del aparato estatal. En primer lugar, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado de Chile tiene sus primeros antecedentes en 1840 bajo la figura de Régimen Interior y desde entonces, hasta 1973, tuvo una estrecha relación con el Gobierno del Interior.

A comienzos de los años ochenta, bajo los preceptos neoliberales del régimen militar se impulsaron una serie de medidas que, siendo interpretadas como “especiales”, apuntaron a incentivar las inversiones privadas y bonificar las inversiones de pequeños y medianos empresarios.⁵⁰

⁴⁹ Entrevista realizada en Santiago de Chile, el 9 mayo de 2013.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, el Decreto Ley N° 3.529 de 1980; el Decreto Ley N° 3.529 de 1980 y la Ley N° 19.853 de 2003, que fue en una dirección concurrente con las anteriores.

Con el primer gobierno de la Concertación y la restitución de las funciones del parlamento, esta Comisión se instituyó como una estructura permanente dentro del Senado. Allí, se han discutido y negociado las principales iniciativas vinculadas con el proceso de regionalización que se ha venido describiendo y analizando. Con estos antecedentes, se crea el año 1994 el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas (CIDEZE, en adelante) con el propósito de integrar a las distintas comisiones que, de manera atomizada, se habían establecido en el parlamento para atender los problemas económico-sociales de zonas periféricas (Arica-Parinacota, Aysén, Magallanes, Palena, entre otras). Su labor ha sido interesante desde el punto de vista del intento de ahondar en la definición de los conceptos de “zona extrema” y “zona especial”, dada la diversidad geográfica, social y cultural del país. Con el afán de ir definiendo las características “especiales” de los territorios extremos y rezagados, la SUBDERE y otras instituciones han ido tratando de especificar los criterios de selección y evaluación de estos territorios, en relación con consideraciones geográficas, socioeconómicas y medioambientales. Destacan, en esa dirección, los trabajos realizados por la SUBDERE en colaboración con la Universidad Católica de Chile (1999) y el proyecto impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Pontificia Universidad Católica de Chile (2002), donde se catastraron un conjunto de territorios especiales definidos así por su condición de aislamiento relativo o aislamiento crítico, tanto desde el punto de vista de las condiciones geográficas como desde la evaluación de los déficits de servicios sociales básicos y actividades económicas estratégicas.

El año 2001, este Comité pasó a formar parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, desde donde se buscaba asesorar e influir al poder ejecutivo en la toma de decisiones relativas al desarrollo de zonas especiales. Igualmente, la formulación de una política para el desarrollo de estos territorios se convirtió en uno de los objetivos principales del CIDEZE, el cual comenzó a perfilarse en los últimos dos años del primer mandato de M. Bachelet.

La Comisión Especial de Zonas Extremas que, desde el año 2007, funciona como una estructura fija y permanente en la Cámara de Diputados, ha sido interpretada como un esfuerzo de la Cámara Baja por institucionalizar el interés de fomentar el desarrollo de zonas extremas. Sin embargo, fue recién el año 2012 cuando se aprecian esfuerzos en el Senado de Chile por incorporar esta estructura dentro de sus comisiones permanentes y otorgarle mayor sustancia

a la formulación de políticas especiales para el desarrollo de zonas extremas.⁵¹ Así, surgieron varias propuestas –con impactos impugnables– que fueron discutidas en el marco de esta comisión, las que posteriormente eran o no promulgadas por el Senado. En consecuencia, hasta antes del 2012 no hubo continuidad en muchas materias destinadas al desarrollo de zonas extremas y la formulación de una política para el desarrollo de estos territorios.

Pese a que durante los últimos años se han ido formando estructuras que apuntan a potenciar las medidas para el desarrollo de zonas extremas, hay un debate incipiente donde se han confrontado dos grandes corrientes. Una de las posiciones que ya ha sido mencionada, observa de manera sugerente los beneficios derivados del diseño e implementación de políticas excepcionales para territorios periféricos, aislados y económicamente rezagados. Por otro lado, se encuentran posiciones divergentes que cuestionan la pertinencia de impulsar políticas de excepción por considerárselas que terminan reduciendo la labor del Estado a un enfoque subsidiario-asistencialista, corriendo el riesgo de fomentar una relación de dependencia de las regiones con estas políticas y, al fin y al cabo, con el propio Estado. Esta última posición, ligada a un enfoque económico liberal, desconfía de estas medidas especiales por considerarlas arbitrarias y alteradoras de los equilibrios espontáneos propiciados por el mercado.

Históricamente, las sociedades civiles de las zonas extremas norte y sur del país han demandado una legislación especial que incentive la inversión privada y el crecimiento económico. Además de bonificaciones y beneficios tributarios especiales, ambas zonas (Punta Arenas y Tarapacá) han gozado de un régimen de zona franca. Si bien el régimen franco ha sido altamente valorado por los agentes económicos, políticos y sociales de la región de Tarapacá, su desenvolvimiento se muestra inestable, fuertemente dependiente de las decisiones del poder ejecutivo central y altamente sensible a los vaivenes de la economía subregional y mundial.

Ha sido especialmente desde el CIDEZE y la Comisión Especial de Zonas Extremas de la Cámara de Diputados donde han emanado medidas específicas para fomentar el desarrollo regional y local en zonas apartadas al centro metropolitano nacional. No obstante, es preciso reconocer que desde la sociedad civil también han emanado propuestas que, finalmente, han sido ponderadas y decididas por el poder ejecutivo que comanda los destinos de la nación desde el nivel central. Ejemplo de lo anterior son las propuestas

⁵¹ Al respecto, véase, Boletín N° S 1.255-12 del Senado de la República, el cual plantea un proyecto de acuerdo para la creación de una Comisión Especial para el Desarrollo de Zonas Extremas dentro del Senado.

entregadas por el Comando de Defensa de Arica antes de que se convirtiera en región o los esfuerzos realizados por la Consejo Nacional para la Regionalización y la descentralización (CONAREDE) en orden a fomentar el impulso de acciones en ámbitos claves del desarrollo como el político-administrativo, económico-productivo y educacional-cultural.

En el ámbito del desarrollo de la región extremo-fronteriza de Tarapacá (antes que se produjera su división político-administrativa interna), las medidas especiales surgidas en estos ámbitos institucionales se han relacionado con demandas por una mayor atención del Estado en vista de fomentar con mayor decisión el dinamismo económico en las zonas rezagadas, especialmente en las provincias de Arica y Parinacota.⁵² Luego de la escisión jurisdiccional de la región de Tarapacá que dio vida a la Región de Arica-Parinacota, uno de los principales asuntos que se ha discutido es cómo extender Zona Franca de Iquique para que Arica pueda contar con mayores herramientas de crecimiento económico industrial. Esta materia ha sido, hasta estos días, fuente de fuertes disputas entre los actores sociopolíticos de ambas regiones, con disensos y resistencias que no han permitido avanzar en una relación constructiva y colaborativa.

Antes de la formación del CIDEZE, la Comisión para el Desarrollo de Arica se encargó de redactar medidas especiales para paliar la crisis económica de esta localidad. Surgió, así, la Ley Arica I que, en lo esencial, se encargó de crear beneficios tributarios y aduaneros para atraer a inversionistas, empresarios y trabajadores.⁵³ Sin embargo, en un par de años quedó al descubierto la ineffectividad de esta medida, cuestionándose los ajustes y recortes que habría tenido en su periodo de discusión y que, a juicio de los actores sociales y políticos de la región, habría salido “mutilada” para, finalmente, restarle incidencia en el desarrollo de la ciudad.

Años más tarde, en vista de la ineficacia de estas medidas, se formularía la Ley Arica II (19.669 de 2000) que, en lo sustancial, tuvo un destino similar a la de su predecesora.

Concebida como una nueva medida de promoción de las inversiones, la Ley Arica II vino a reemplazar la primera versión bajo las expectativas que, en esta segunda versión, iba a ser posible el ansiado “despegue” económico que

⁵² Esta última provincia alberga comunas rurales que se encuentran ubicadas en los límites fronterizos, en zonas de difícil acceso y que han estado históricamente rezagadas desde el punto de vista económico y desde el punto de vista de la presencia del Estado en la resolución de los problemas sociales de mayor apremio (Visviri, Colchane, Camiña).

⁵³ Un ejemplo de lo anterior es, por ejemplo, el beneficio de devolución de franquicias para las empresas instaladas o que tuvieron como proyección instalarse en esta zona.

esperaban los agentes del desarrollo territorial. Así, la Ley Arica II incorporó diversas estructuras, mecanismos e instrumentos de fomento a las inversiones como, por ejemplo, la creación de la Corporación de Desarrollo de Arica-Parinacota, la ampliación de la zona de frontera exenta a restricciones de venta a extranjeros o la autorización a la instalación de nuevos casinos de juegos. Sin embargo, estas medidas resultaron ser insuficientes, entre otras razones, por desincronizaciones, falta de continuidad y claridad de las medidas. Como señalaba el Diputado por la circunscripción de Arica, Luis Leblanc (2003), dentro de las medidas anunciadas por el Presidente Frei en el estadio Carlos Dittborn de Arica fue la creación del Centro de Promoción de Inversiones que habría sido aniquilado en el periodo de Lagos y reemplazado por la Agencia de Promoción de Inversiones, “de la que muy poco se sabe y muy pocos resultados puede exhibir en este instante”.⁵⁴ Pero lo que causó mayores controversias fue la posibilidad de extensión de la Zona Franca Industrial y la formación de centros de exportación, elementos que fueron ampliamente resistidos por la sociedad civil de Iquique.⁵⁵ De ahí que no sea extraño evidenciar dificultades respecto de la generación de un ambiente de cohesión territorial, cooperativismo y convergencia económica. Desde una perspectiva histórica, las lógicas ligadas a la competencia, chauvinismo y el revanchismo han sido predominantes y han permeado todo tipo de relaciones y dimensiones.

Así, las leyes Arica I y II buscaron impulsar una serie de medidas aduanero-tributarias para estimular la economía y la inversión privada. Sin embargo, la inefectividad de ambas leyes ahondó el descontento ciudadano y el sentimiento de abandono generalizado de los ariqueños. Por ende, no es de extrañar el rechazo a estas medidas y el resurgimiento del sentimiento anti-centralista y autonómico que dio forma, finalmente, a la creación de la nueva región de Arica-Parinacota.

Otras políticas territoriales como, por ejemplo, el Plan Integral de Alto Hospicio surgieron, más bien, como modelos genéricos que fueron replicados en distintas regiones, especialmente en aquellos espacios rezagados caracterizados por la formación de asentamientos humanos precarios (campamentos y tomas de terrenos). Por lo tanto, esta política no se

⁵⁴ Véase, “¿La Ley Arica II requiere más promoción?”, *La Estrella de Arica*, 3 de agosto de 2003.

⁵⁵ Véase, “Un sueño de las Leyes Arica que se desvaneció.” *La Estrella de Arica*, 11 de diciembre de 2005.

constituyó como una “medida especial” para el desarrollo de Alto Hospicio sino que más bien, respondió a un diseño estandarizado y centralizado de política pública.

Volveremos a retomar estos elementos en el siguiente capítulo, cuando nos introduzcamos en las transformaciones territoriales, sociales, políticas y económicas que han distinguido el desarrollo de la región de Tarapacá dentro de las últimas dos décadas, así como las relaciones establecidas con el centro político nacional.

Capítulo 4

‘Santiago no es Chile’: El proceso de regionalización en Tarapacá

Para muchos, la afirmación ‘Santiago no es Chile’ podría parecer inapropiada, carente de sustrato empírico o, simplemente, discordante con lo que demuestra la realidad. Dicho de otro modo, la sentencia “Santiago es Chile” circula como una irónica verdad en el imaginario colectivo y representa, en la práctica, una expresión más de la desigualdad social. Una expresión que, por lo demás, se asocia fuertemente a la cadena de representaciones y lógicas categoriales que, como señalaban Tilly (1998), Gootenberg y Reygadas (2010), dan cuenta de las inequidades territoriales como una realidad que es inmutable característica de Chile. Pero qué tan acertadas son estas representaciones.

Como señalaba Daher, con cierto tono de sarcasmo, “Santiago no es Chile, pero sí medio Chile”, haciendo referencia a las diferencias entre una “metrópolis subglobal” y “regiones commodities” (Daher, 2003: 104). En este contexto, en el debate público y académico es fácil encontrarse con referencias respecto de la importancia de descentralizar y equilibrar el desarrollo de las regiones en Chile. Sin embargo, a pesar del consenso público que existe sobre la necesidad de revertir el exacerbado centralismo y el hipertrofiado crecimiento de la capital, hay dimensiones que han sido menos exploradas como, por ejemplo, la dimensión territorial de las inequidades sociales, los aspectos subjetivos del proceso de regionalización y el tipo de gobernanza territorial y democracia que emerge alrededor del nivel regional.

Este capítulo busca reinterpretar el proceso regionalización atendiendo dichas consideraciones y examinando las vivencias, representaciones y prácticas de los actores regionales. Dividido en tres secciones, este capítulo comienza describiendo los cambios socioterritoriales experimentados por Tarapacá durante las últimas dos décadas, en un tránsito que ha sido definido en este estudio como ‘de la vieja a la nueva Tarapacá’. En este breve recorrido, se relevarán las principales transformaciones socioterritoriales experimentadas en Tarapacá, las cuales se analizan en consonancia con las reformas institucionales que dieron origen a los gobiernos regionales en el contexto de transición democrática. Claramente, como ha sido señalado, no existe una relación causal entre centralismo político e inequidades socioterritoriales. No obstante, el debate de los últimos años reconoce que el Estado y las políticas públicas no son neutrales. Si al enfoque centralizado le agregamos esto, los resultados pueden ser variados y generar dobles impactos o impactos

indeseados (no planificados). Por un lado, las políticas públicas pueden transformarse en instrumentos orientados a promover el desarrollo y reducir inequidades territoriales o, por el contrario, convertirse en instrumentos que terminan reproduciendo y/o generando nuevas inequidades por carecer de una perspectiva territorial acotada y precisa. En este último sentido, el siguiente apartado comienza explorando los cambios y desequilibrios socioterritoriales que distinguen el caso de Tarapacá en correlación con el panorama socioinstitucional chileno que se ha ido configurando después de dos décadas de gobiernos concertacionistas.

4.1 Cambio socioterritorial y (des) equilibrios en el desarrollo regional de Tarapacá

La interpretación de las inequidades intrarregionales resulta fundamental para comprender cómo se configuran las inequidades sociales a nivel nacional e interregional. No basta con observar las disparidades socioterritoriales como una consecuencia del centralismo. Esto ha sido confirmado, en parte, en uno de los estudios de MIDEPLAN donde se concluye que “en lo referido a la descomposición de la desigualdad nacional, en un 98% esta se explica por la desigualdad al interior de las regiones y sólo el 2% restante es causado por las diferencias entre regiones” (MIDEPLAN, 2001: 75). Entonces, así como resulta apropiado considerar los procesos de descentralización y regionalización en América Latina y el resto del mundo en sus particulares contextos histórico-espaciales, lo mismo resulta válido para profundizar la comprensión de los cambios socioterritoriales experimentados en Chile, las transformaciones de la economía capitalista en sus distintos niveles y los procesos de descentralización del Estado.

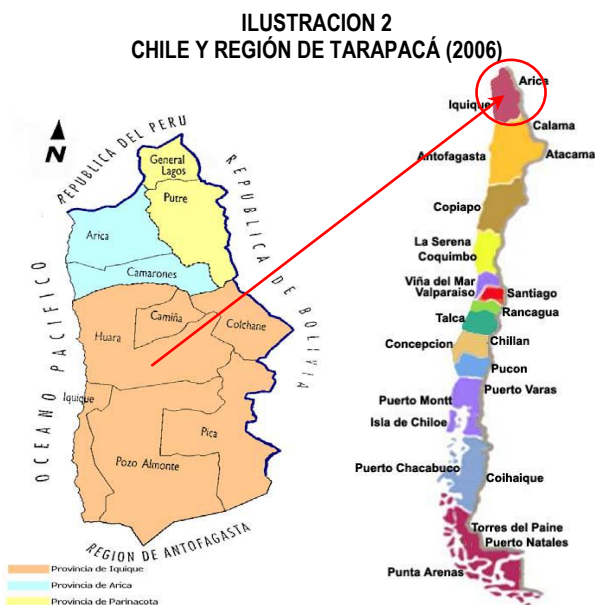
A continuación, se abre esta sección identificando y describiendo las principales transformaciones socioterritoriales experimentadas en la región de Tarapacá desde los años noventa en adelante, así como en la configuración de los desbalances internos y la posición que ha llegado a ocupar esta región extrema y fronteriza en el mapa de desarrollo socioterritorial del país. La reconstrucción de este panorama conducirá, posteriormente, al análisis de los procesos de descentralización del Estado y regionalización.

4.1.1 El camino hacia la nueva Región de Tarapacá

A principios de los años noventa, la región de Tarapacá estaba conformada por dos grandes centros urbanos y ocho comunas rurales, las cuales se

encontraban contenidas en una subdivisión de tres provincias (Arica, Parinacota e Iquique).¹ Arica e Iquique eran las principales ciudades-puerto y capitales provinciales, las cuales albergaban al 94,56 por ciento de la población regional (Instituto Nacional de Estadísticas, 1992). Por su parte, las comunas rurales representaban un 5,42 por ciento de la población regional y su población estaba compuesta preferentemente por grupos étnicos de origen aymara, quechua y una mínima proporción de afro descendientes, quienes se distribuían en una amplia extensión del territorio.

En la siguiente imagen es posible observar cómo estaban subdivididos Chile y la Región de Tarapacá hasta el año 2007, antes de que las provincias de Arica-Parinacota y Tarapacá se separaran para dar nacimiento a la región XV de Arica-Parinacota.



Fuente: Estrategia Regional de Desarrollo 2001-2006, Región de Tarapacá.

A comienzos de los años noventa, Arica e Iquique se caracterizaban por poseer una composición demográfica relativamente similar, con desarrollos

¹ Arica Parinacota incluía las comunas de Putre, General Lagos y Camarones, mientras que la Provincia de Iquique contenía a las comunas de Huara, Camiña, Colchane, Pica y Pozo Almonte.

económico-sociales distintos y marcadas brechas entre ambos.² No obstante, Alto Hospicio asomaba como un tercer actor territorial al convertirse lentamente en un espacio urbano periférico y marginal.

Las principales transformaciones urbanas experimentadas por Alto Hospicio se remontan a los años ochenta, cuando el plano regulador urbano de Iquique (1981) lo designó como zona de expansión urbana. En esos años, Alto Hospicio se caracterizaba por ser una localidad agrícola conformada por 381 personas, en su mayoría parceleros (Guerrero, 1995: 21).³ Así, las políticas especiales impuestas centralizadamente por el régimen militar cambiaron abruptamente los pilares del desarrollo de la región, generando nuevos desequilibrios socioterritoriales internos. La configuración de estos desequilibrios no solamente respondió a factores internos y decisiones nacionales. El contexto subregional e internacional de relaciones políticas y económicas también jugó un papel gravitante.

Como vimos en el capítulo 2, la derogación de la Junta de Adelanto y el Puerto Libre de Arica, junto con la creación de una Zona Franca en Iquique, tendieron a invertir el desbalance socioterritorial al interior de la región de Tarapacá. Arica se vio sumida en una crisis económica que contrastaría con el dinamismo económico que comenzó a experimentar Iquique. Esta situación estimuló el fenómeno migratorio (nacional y subregional) y el crecimiento demográfico de Iquique, creándose un conjunto de condiciones que derivaron en acciones que dieron vida y forma a la localidad de Alto Hospicio. Como señalaba Guerrero (1995), veinte tres mil personas llegaron a Iquique durante el periodo de bonanza económica (1978-1982), situación que llevó a que “a partir de 1985, se produjeran traslados a la localidad de Alto Hospicio, forzados y en desorden al comienzo, para posteriormente ser organizados y voluntarios” (Guerrero, 1995: 21).

Así, en las postrimerías de la dictadura militar de Pinochet, se produjo lo que Guerrero identifica como “punto de inflexión poblacional” (1995: 22). Es ahí cuando Alto Hospicio pasa a concebirse como una “opción factible” para la

² En promedio, la concentración poblacional en esta zona ha sido históricamente baja. Según el censo 2002, la región de Tarapacá alcanzaba las 428.594 personas, de los cuales 25.456 pertenecían a comunas rurales. Considerando que el país ese año registraba 15.116.435 habitantes, la región de Tarapacá representaba sólo el 2,8 por ciento del total nacional. Esta baja densidad poblacional también se traduce en una baja participación en los escrutinios electorales, cuestión que ha sido interpretada por los agentes territoriales como una de las razones de la desatención hacia esta zona.

³ Alto Hospicio se encuentra distante a ocho kilómetros al este de Iquique y a casi mil metros sobre el nivel del mar.

expansión urbana de Iquique pero también como un caso que se asimilaría a los procesos de periferización regional de la pobreza.⁴ En esos términos, el nacimiento de Alto Hospicio se ha asociado a la formación de un esquema de ciudad basado en un alto grado de segregación socioeconómica.

Desde la opinión pública y la percepción de los informantes estratégicos entrevistados, la formación de Alto Hospicio también tendría relación con el clientelismo, asistencialismo y populismo de algunos líderes políticos locales. En un momento en que se democratizaba la elección de los jefes comunales (1992) y los votos ciudadanos pasaban a ser importantes para alcanzar el poder del gobierno comunal, se especulaba con que Alto Hospicio habría nacido de la “importación de votantes” desde Santiago, hipótesis que pareciera ser menos plausible después de analizar los diferentes antecedentes. No hay que olvidar que en su formación han intervenido distintos factores sociales e históricos. No obstante, se logran apreciar tres grandes fases. Una primera fase de “incubación forzosa” que se perfiló en los años ochenta y se caracterizó por acciones de desalojo, traslado y “reubicación” de pobladores y grupos marginales, matizados con incipientes movimientos migratorios. Un segundo periodo de desarrollo y consolidación urbana de Alto Hospicio transcurrió desde mediados de los años noventa hasta el año 2004. Y un tercer periodo se inicia a partir de ese año cuando Alto Hospicio es declarada comuna y se independiza político-administrativamente de Iquique.

El crecimiento poblacional de Alto Hospicio fue expresión de los límites expansivos de Iquique pero también de una fuente de atracción de población inmigrante de origen nacional e internacional, especialmente desde los años noventa en adelante. Desde su origen, la localidad de Alto Hospicio estuvo vinculada al fenómeno de la segregación espacial de la pobreza y constituye un caso emblemático a la hora de analizar las transformaciones socioterritoriales que ha experimentado Chile. El déficit de infraestructura urbana y los bolsones de pobreza que albergó Alto Hospicio en forma de campamentos infrahumanos estimuló una atención decidida del gobierno de Lagos.⁵ Surgió, entonces, el *Plan Integral de Desarrollo Urbano de Alto Hospicio* que se destacó como una política pública innovadora que combinó el criterio de focalización territorial con los objetivos de combate a la pobreza. Para Francisco Pinto y otros entrevistados, el Plan Integral se concibió como una “solución obligada” al

⁴ Un papel importante en este proceso lo cumplieron las políticas municipales de desalojo y reubicación de grupos marginales que se encontraban asentados ilegalmente en el borde costero y el sector El Colorado, uno de los más antiguos y tradicionales de Iquique.

⁵ Véase, por ejemplo: “Lagos anunció programa de desarrollo para Alto Hospicio”. *El Mercurio Online* l, 6 de octubre de 2000.

problema de los campamentos y asentamientos humanos precarios en Chile, buscando beneficiar alrededor de cinco mil familias ubicadas en las periferias de los sectores conocidos como La Pampa, La Tortuga, La Negra y El Boro. Empero, como señalaba Francisco Pinto, desde su diseño el Plan Integral se concibió como una política pública centralizada que careció de una perspectiva de largo plazo y se convirtió en una estrategia “apaga incendios”.⁶

Los vertiginosos cambios sociodemográficos han ido un paso más adelante que los esquemas de comprensión y la generación de políticas públicas. En un breve lapso de tiempo, Alto Hospicio se transformó de un espacio agrícola menos poblado a una ciudad emergente y sensible a los crecientes flujos migratorios. Hacia la década de 2000, Alto Hospicio continuó con la tendencia de crecimiento poblacional y siguió concentrando los peores indicadores económicos y sociales, tanto a nivel regional como nacional. Sólo un par de datos. De 5.511 personas que fueron registradas en el Censo de 1992, la población aumentó a 49.436 personas según el Censo de 2002 y a 94.254 según el Censo de 2012. En menos de diez años Alto Hospicio duplicó su población, no así su economía local (CIPTAR, 2013).

Una de las consecuencias de estas transformaciones fue la designación de Alto Hospicio como comuna urbana (2004). Como tal, se escindió político-administrativamente de Iquique y pasó a constituirse en la tercera comuna urbana de la Región de Tarapacá. Este tránsito “de parcela a ciudad” revolucionó el panorama económico y social de la región. Asimismo, cambió sustantivamente la configuración de las inequidades socioterritoriales y la orientación de las políticas de desarrollo regional. Si bien el Plan Integral contribuyó a construir y mejorar los espacios urbanos, solucionando los problemas habitacionales de miles de familias, también se convirtió en un plan elaborado centralizadamente bajo criterios de estandarización urbanística, con una prominente ceguera territorial que tendió a reproducir entornos socio-ambientalmente inequitativos. El carácter centralista de estas medidas y la consecuente ceguera territorial de las intervenciones públicas demuestra, a juicio de los entrevistados, que el Estado ha sido uno de los principales responsables en generar y reproducir este tipo de inequidades. Al respecto, Daniel Flores, presidente de la Unión Comunal de Alto Hospicio, señalaba:

“Se construyó aquí (viviendas) en el sector del Boro, donde hay fallas geológicas. La gente está al lado del vertedero, está al lado de las aguas servidas. No hay ninguna solución. Hay promesas. Buscan engañar a la gente con soluciones que no se

⁶ Francisco Pinto fue Seremi de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales en la región de Tarapacá, durante los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos. Entrevista realizada en Iquique el 17 de abril de 2013.

concretan. ¿Por qué? Porque tenemos una empresa que tiene el monopolio y no hay instancias para alzar la voz. Destruyen las organizaciones sociales con el fin de que no se unan y no haya fortaleza. Y esto viene del tiempo de la Concertación. Se acostumbraron a solucionar de esa manera los problemas, engañando un poco a la gente”.⁷

Los problemas de socavamiento de terrenos donde fueron emplazados un conjunto de viviendas sociales en Alto Hospicio, así como los problemas sanitario-ambientales que han girado en torno a precarios instrumentos de ordenamiento territorial y planificación urbana, han erosionado la legitimidad política y tecnocrática. Paradojalmente, el Estado ha producido soluciones al mismo tiempo que ha tendido a reproducir y generar (por acción u omisión) nuevas inequidades socioterritoriales. Las explicaciones de las causas de esta situación son variadas. Algunos estudios apuntan a desentrañar los obstáculos institucionales y los factores que han determinado la ineficacia de las políticas de descentralización. Otros estudios y visiones enfatizan aspectos supra-estructurales tan variados como el influjo de la globalización, la interdependencia del sistema capitalista o elementos éticos y morales. Por último, un tercer grupo se ha ido deteniendo los últimos años en desentrañar las voluntades y factores subjetivos que inciden, a través de prácticas y representaciones, en la configuración de las relaciones que establecen, dentro de un contexto sociopolítico diferente al del régimen militar, los actores sociales del desarrollo regional y local.

Luego de concluidas las obras vinculadas con el Plan Integral de Alto Hospicio, se instaló un discurso de abandono y dejadez donde se invocaba el retorno del Estado en el territorio. La formulación de este discurso se declaró abiertamente en contra del centralismo, especialmente en el ámbito local. Por su parte, en el nivel regional, en tanto “zona intermedia”, esta tendencia fue menos evidente. Así, mientras se criticaba al centralismo, paradójicamente, se invocaba el retorno del Estado central para solucionar los nuevos problemas del desarrollo local. Esto queda reflejado, por ejemplo, cuando Ramón Galleguillos, alcalde de Alto Hospicio, afirmaba “a todos los presidentes les he dicho lo mismo: Pongan atención con esta comuna, no somos productores de nada, también somos chilenos, tienen que preocuparse de la parte social, yo no puedo hacer mucho”.⁸

Así, dentro de las vertiginosas transformaciones socioterritoriales que ha experimentado Chile y, en especial, la Región de Tarapacá, la formación de Alto Hospicio ha destacado como una ‘experiencia única’ donde se pueden observar

⁷ Entrevista realizada en Alto Hospicio, el 23 de marzo de 2013.

⁸ Entrevista realizada en Alto Hospicio, el 1 de abril de 2013.

con cierta agudeza los claroscuros de las políticas públicas y los procesos de desarrollo socioterritorial.

Otro hecho que destacó al momento de analizar las transformaciones socioterritoriales experimentadas en Chile y la región de Tarapacá dice relación con la creación de Arica-región. Como vimos en el tercer capítulo, el año 2007 se crearon dos nuevas regiones en Chile: la Región de Los Ríos (XIV) que se desprendió de la Región de Los Lagos y la Región de Arica-Parinacota (XV) que se desprendió de la Región de Tarapacá.⁹ Después del fracaso de las leyes para el desarrollo de Arica I y II, las expectativas de la ciudadanía y la sociedad civil cifradas en el proyecto Arica región encontraron eco bajo el primer gobierno de Bachelet. Las expectativas de la sociedad civil y el frente de defensa de Arica buscaban alcanzar la ansiada independencia de Iquique, desde donde, supuestamente, se centralizaba la toma de decisiones políticas a nivel regional. El sentimiento secesionista de la comunidad ariqueña también se sustentaba en indicadores económicos y sociales objetivos desde donde salían a trasluz las fuertes disparidades socioterritoriales. Un solo dato: El año 1998 Arica presentaba una tasa de desempleo de dos dígitos (10,5 por ciento) mientras que Iquique alcanzaba un 2,42 por ciento de desempleo, es decir, lo que los economistas llamarían una situación de “pleno empleo”. Este cuadro se traducía en un 5,94 por ciento de desempleo en la región, lo que a la vista de promedios y aglomeraciones estadísticas parecía todo un logro. Sin embargo, al desagregar territorialmente la información disponible es posible observar las profundas disparidades económicas y sociales que se configuraban entre los principales centros urbanos.¹⁰

No hay que olvidar que el desarrollo de Arica no sólo ha estado determinado por el desarrollo de Iquique y Alto Hospicio sino que, también, por el fuerte desarrollo de Tacna y Moquehua. En ese sentido, los ariqueños declaraban sentirse como la “mortadela del sándwich”, reutilizando la expresión vertida por Jaime Arancibia, vicepresidente del Comando Gremial de Defensa de Arica al referirse a las zonas francas de Tacna e Iquique que, a su juicio, “se han comido a nuestra ciudad”.¹¹

⁹ Esta última, como vimos, también sufrió transformaciones en el ordenamiento político-administrativo interno al crearse la Provincia del Tamarugal cuya institucionalidad ad-hoc (Gobernación del Tamarugal) se dedicará a coordinar las instituciones relacionadas con el desarrollo de las comunas rurales y representar al Presidente de la República en el territorio.

¹⁰ Véase, por ejemplo, “Desequilibrio económico es prejudicial.” *La Estrella de Iquique*, Crónica, 7 de septiembre de 1998, p.10.

¹¹ Véase, “Intendente ideal: ¿Afuerino o local?” *El Mercurio*, Portada, 24-02-2000.

De esta forma, el ansiado anhelo de los ariqueños por lograr la condición de región contrastaba con las visiones críticas que rondaban en el debate público sobre este punto. Desde el oficialismo político y las visiones rebalsadas de cierta cuota de optimismo, existía la convicción de que la regionalización de Arica permitiría "mayor autonomía e independencia en términos de definición de políticas y recursos", además de "contar con mayores herramientas para poder resolver algunos problemas", como argüía el gobernador de la época Luis Cornejo.¹² Las voces críticas de la regionalización de Arica, aunque menores, cuestionaban el sentido de la regionalización en el marco de la institucionalidad reinante donde, en general, se le atribuía escasa independencia de las autoridades regionales respecto del poder ejercido por el nivel central en la asignación de recursos y la toma de decisiones.

Como se señalaba en un artículo de la línea editorial de un reconocido periódico regional (de orientación ideológica no coincidente con el gobierno de la época; un dato no menor), "las dos motivaciones que por lo habitual se aducen para crear nuevas regiones están fundadas en malas razones: la primera, porque es de carácter político-electoral, y tiene el objetivo no declarado de aumentar las circunscripciones senatoriales". La segunda razón se fundaba en el carácter "populista" de la medida y argüía que "la población tenía una falsa impresión de que la nueva burocracia de autoridades y funcionarios regionales generará más riqueza para ella". En ese sentido, se concluía, "recurrir al fácil expediente de crear nuevas regiones para satisfacer demandas regionales de carácter corporativo, sin un plan estratégico bien fundado, parece ser una mala decisión".¹³

Transcurridos más de cinco años desde que Arica se convirtiera en región, es interesante contrastar las expectativas que giraban en torno a esta idea con las visiones contemporáneas de corte evaluativo. En general, en los exiguos estudios elaborados últimamente y bajo el juicio de los entrevistados es posible observar un predominio de visiones críticas respecto de la eficacia que finalmente ha tenido el proceso de regionalización en el desarrollo económico y social de Arica. Este es un asunto relevante si consideramos que los actores son los que ponen en movimiento las políticas de descentralización y desarrollo

¹² Véase, por ejemplo, Arica: El complejo proceso de ser región. *La Estrella de Iquique*, Región, A-25, 12 de julio de 2005. Como vimos en el primer capítulo, es importante consignar que no solamente la ZOTAC ha "aprisionado" el desarrollo de Arica sino que también el Plan Basadre que ha significado una fuerte inversión del Estado peruano en el desarrollo productivo y social Tacna y Moquehua.

¹³ Véase: "Nuevas regiones". *La Estrella de Iquique*, Editorial, A-13, 16 de noviembre de 2005.

regional y, además, son ellos quienes deben internalizarlas y legitimarlas para propender a una correcta ejecución. El problema se complejiza cuando los propios actores sociales encargados de poner en escena las políticas de regionalización pierden la confianza sobre la eficacia de estos procesos y se instala un sentimiento de desencanto. En otros términos, la creación de región no necesariamente ha garantizado el desarrollo regional ni tampoco una reducción de las inequidades intrarregionales. Como se logra advertir en la entrevista realizada a Osvaldo Abdala,

“cuando se crea la región Arica se concentra toda la administración pública en la ciudad. Sin embargo, el poder del Estado no se ha visto repartido uniformemente en las otras comunas porque son comunas que siempre han sido marginales, residuales, pequeñas y con poca población (por un tema de migración de los habitantes de esa zona a la ciudad)”.¹⁴

Así, la división político-administrativa de Tarapacá no necesariamente se ha traducido en un mejoramiento significativo de los indicadores económicos y sociales de Arica. Como señaló Juan Podestá en entrevista realizada, “desde que se creó la región de Arica-Parinacota el año 2007 no hay un índice que haya mejorado, es decir, se creó una región para nada”. En ese sentido, difícilmente se podría clasificar a Tarapacá como una “región asociativa” (Boisier, 1994) tanto desde el punto de vista de las dinámicas territoriales internas como desde el punto de vista de las dinámicas interregionales. Así, por ejemplo, el debate sobre cómo repartir las utilidades de zona franca de Iquique luego que Arica se convirtiera en región, demuestra que la dinámica cooperativa o asociativa no siempre se da. La modernización del Estado y creación de un sistema público que apalanque el desarrollo regional se ha percibido, desde el nivel regional, como un proceso lejano, centralizado e inacabado. Esta apreciación ha sido especialmente recurrente en los niveles locales y, de manera particular, en los dispersos y precarizados territorios rurales.

En consecuencia, el tránsito de la vieja a la nueva región de Tarapacá ha estado caracterizado por distintas reivindicaciones y transformaciones socioterritoriales que han resultado de la combinación de factores externos e internos. No existe una relación causal donde sea posible establecer qué tan determinantes han sido las reformas descentralizadoras impulsadas las últimas décadas en la reducción de las inequidades sociales al interior de la región. De la información recogida en el trabajo de campo se puede concluir que la creación de la Provincia del Tamarugal y el acotamiento territorial de la

¹⁴ Entrevista realizada en Arica, el 19 de abril de 2013.

Provincia de Iquique habrían permitido mejorar la focalización de la atención y provisión de servicios sociales a la población regional. La percepción de los líderes de opinión es que estos cambios si bien representan un avance, no significan necesariamente la consolidación de un proceso de descentralización efectivo y democrático. Tampoco hay estudios que logren despejar cómo han contribuido efectivamente los procesos de descentralización y los gobiernos regionales en una gestión territorial integrada de políticas públicas.

En lo que sigue, se continuará escarbando en las dinámicas de integración y segregación socioterritorial teniendo en cuenta las transformaciones y configuraciones aludidas. No obstante, los análisis siguientes continuarán concibiendo a la región de Tarapacá desde su antigua conformación. Desde ese punto de vista, la división y restructuración de Tarapacá se concibe como el resultado de un largo proceso histórico que fue demandado con ahínco por la ciudadanía y que terminó siendo introducido dentro de las últimas medidas descentralizadoras impulsadas por los gobiernos de la Concertación.

4.1.2 Segregación urbana e inequidades interjurisdiccionales

La segregación urbana y las inequidades interjurisdiccionales que exhibe la Región de Tarapacá constituyen problemáticas que, si bien están presentes en todo Chile, posee características particulares y distintivas. Desde la inconclusa anexión de Tarapacá el año 1884, los vaivenes económicos de auge-crisis-auge han conducido a una especial morfología socioterritorial que, además, se distingue por el multiculturalismo, los flujos migratorios y relaciones transfronterizas.

En esta sección se relevará el análisis de las inequidades intrarregionales existentes en la región de Tarapacá, así como los determinantes sociales que han tendido a condicionar los impactos de las políticas públicas de desarrollo territorial. Desde este encuadre, se entiende la segregación territorial como un fenómeno complejo, multiescalar y, como lo define Grafmeyer (1994), polisémico. En general, la noción de segregación territorial ha estado asociada a la idea de apartamiento espacial de grupos que comparten ciertas características (socioeconómicas, raciales, religiosas, etc.). En ese sentido, la noción de segregación socioterritorial tiende a traslaparse con otros determinantes sociales y tipos de segregación como, por ejemplo, la funcional y la institucional.

La noción de segregación socioterritorial ha sido entendida desde distintas perspectivas. Una vasta cantidad de estudios empíricos se han enfocado en la noción de segregación territorial desde la escala micro-social (Grafmeyer, 1994; Aymerich, 2004; Negrón, 2006). Es el caso de las dinámicas de segregación

barrial o residencial que ha conquistado los análisis de la sociología urbana y los estudios urbanísticos en general. En una escala translocal, los análisis de la segregación socioterritorial han apelado, por lo general, a los desbalances entre los espacios urbanos y rurales. Indudablemente el desarrollo de ambos espacios está estrechamente imbricado. En este sentido, con foco en el nivel regional como espacio de articulación, el presente estudio se interesa en explorar las articulaciones entre los distintos niveles intergubernamentales en relación con los objetivos por reducir las persistentes inequidades interjurisdiccionales.

En general, se reconoce a la región de Tarapacá como económica, social y culturalmente heterogénea. Como vimos en capítulos anteriores, los estudios de Guerrero han sido especialmente reveladores desde el punto de vista del rescate de la historia e identidad cultural de los habitantes de esta zona. Los escritos de González, por otro lado, también poseen ese componente histórico cuando analiza los procesos de chilenización en el tiempo del salitre e incursiona en el análisis de los procesos de descentralización con foco en las relaciones transfronterizas entre Chile, Perú y Bolivia. Podestá (2004), por su parte, ha estudiado el desarrollo regional de Tarapacá desde la óptica de una visión estadocéntrica que, a su juicio, ha predominado en el proceso de construcción de región. En su tesis de doctorado, por ejemplo, Podestá catalogó las disparidades entre Arica e Iquique como el “juego de suma cero”. Este juego estaría históricamente determinado por el Estado chileno pero también por dinámicas internas, donde el desarrollo de Arica se concibe como amenaza por parte de las organizaciones civiles iquiqueñas y viceversa. Sin embargo, Podestá tiende a subvalorar los procesos internos que han influido en las relaciones Estado-región y la orientación de las políticas públicas.

Como vimos en el apartado anterior, el mejor ejemplo de segregación urbana en la región de Tarapacá y, probablemente en Chile, es Alto Hospicio. Pese a la escasez de estudios en este ámbito, es posible toparse con algunos esfuerzos que tienden a interpretar la situación de Alto Hospicio a partir de la concepción de “dualidad” en los procesos de desarrollo. Desde esa perspectiva, Guerrero (1995), por ejemplo, se preguntaba si Iquique y Alto Hospicio representan la expresión de dos mundos diferentes y contrapuestos que no lograban converger. Esta imagen de ‘fractura socioterritorial’ que hablaba de un desarrollo dual entre los principales centros urbanos de la región se vio reforzada, especialmente, luego de saltar a la luz pública el caso de Julio Pérez

Silva, más conocido como “el psicópata de Alto Hospicio”.¹⁵ Este hecho reforzó el estigma de Alto Hospicio como espacio de reproducción de la extrema pobreza, la exclusión social, el tráfico de drogas, la violencia e inseguridad ciudadana, afectando la construcción de identidad local y el sentido de arraigo al terruño.¹⁶ Desde ese prisma, Alto Hospicio se ha concebido como una especie de “laboratorio social” donde se concentran y reproducen los principales problemas sociales del país.

El caso de Iquique no es muy distinto. Como señalaba Guerrero (2007), “Iquique es una ciudad que muestra en su emplazamiento urbano, en el tipo de sus construcciones y en la forma de ocupar el espacio público, un rostro marcado por la fragmentación, la desigualdad, y sobre todo la carencia de un proyecto de ciudad” (Guerrero, 2007: 163). Pese a ser catalogada durante los últimos años como polo de desarrollo económico, la fractura socioterritorial también se presenta como una característica infalible que se expresa, especialmente, en términos residenciales. Así, para el dirigente vecinal Jesús Mesías:

“Se habla de Iquique como una ciudad pujante pero Iquique comienza de Vivar hacia la costa... Iquique está empresarial, pero no para la gente más vulnerable. En algunas casas del casco antiguo todavía no tienen ni alcantarillado... Y estamos en el siglo XXI. Los gobiernos se han centralizado mucho, se han metido en el centralismo y creo que eso no ha hecho crecer a las regiones”.¹⁷

Si bien las dinámicas de segregación socioterritorial dependen de varios factores, persiste una mirada crítica hacia los procesos de privatización de políticas sociales que se extendieron, inclusive, dentro de los gobiernos concertacionistas.¹⁸ Así, la intromisión del mercado en la valuación de los terrenos habitables y la clausura de algunos programas sociales que habían estado orientados hacia la conformación de ciudades socioeconómicamente

¹⁵ Caso que se relacionó con la muerte de 14 mujeres y que desató una revolución mediática por el estigma de la pobreza que surgió a su alrededor. Véase, por ejemplo, “La fría confesión del sicópata de Alto Hospicio” *La Estrella de Arica*, 8 de febrero de 2004.

¹⁶ Inclusive, González llegó a proponer en una columna de un periódico regional que se cambiara el nombre de Alto Hospicio por Huantajaya, justo cuando se discutía la pertinencia de transformar en comuna a dicha localidad. Véase, por ejemplo, “El nombre de Alto Hospicio”. *La Estrella de Iquique*, Editorial, A-11, 28 de marzo de 2002.

¹⁷ Entrevista realizada en la ciudad de Iquique, el 27 de marzo de 2013.

¹⁸ Lagos debió enfrentar al inicio de su periodo un complejo escenario especialmente con grupos empresariales que asimilaban su figura a un nuevo gobierno socialista después de Allende. No obstante, hacia el final de su periodo, Lagos enfrentó sendas críticas a algunas de sus políticas tildadas como “neoliberales” (Gaudichaud, 2004; Gómez, 2008; Filippi, 2006).

integradas han jugado, a juicio de los entrevistados, un papel substancial en la generación de segregación social y territorial. Las políticas emanadas desde el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo son un claro ejemplo de cómo la introducción del mercado ha sido uno de los aspectos que ha tendido a profundizar la segregación territorial de los distintos estratos socioeconómicos. Para Francisco Pinto, por ejemplo, durante el gobierno de Lagos se produjo un punto de inflexión insoslayable ya que, en ese periodo, se habría comenzado a “actuar de lleno en la política de subsidiariedad”. Esto, según Pinto,

“implicó una introducción del mercado, de las políticas neoliberales en lo máximo que se podía y eso repercutió en la región. Entonces, la Cámara Chilena decidía dónde se ejecutaban los programas de viviendas. ¿Y dónde se hacían? Donde tenían ellos terrenos disponibles y donde, en definitiva, les convenía. Antes el SERVIU negociaba terrenos con Bienes Nacionales a fin de ubicar mejor a los trabajadores con necesidades y problemas sociales. Por eso el programa PET nunca más se llegó a hacer. En Iquique, en Avenida Héroes de la Concepción, los trabajadores tuvieron acceso a viviendas en terrenos bien ubicados, porque la idea era que no podía generarse una discriminación territorial”.¹⁹

Indudablemente, la reducción del gasto público después de una crisis como la asiática es algo que podría catalogarse como “normal” dentro de la gestión de cualquier gobierno y, en el caso de la Concertación y el gobierno de Lagos, esta no fue la excepción. Como señalaba Pinto, el fin del Programa Especial para Trabajadores (PET) y la intromisión de la Cámara Chilena de la Construcción en la definición de los programas urbanización y viviendas sociales respondió, más bien, a un criterio de retraimiento del Estado donde se les habría despejado la pista a los proyectos inmobiliarios que buscaban situarse en terrenos económicamente “rentables” (Trivelli, 2010).²⁰ En un reciente documento de trabajo de CIPTAR (2013), se realizó un contundente análisis de la segregación residencial en Iquique y Alto Hospicio. Allí se extrajeron una serie de conclusiones que dan cuenta de los fenómenos segregativos y las condiciones socio-urbanas que han tendido a obstaculizar una mejor integración social. Entre otros aspectos, se destacan los problemas de segregación vinculados directamente a la dimensión socioeconómica y problemas de conectividad cuya “piedra de tope” se relacionaría con la única vía de acceso y comunicación existente entre Iquique y Alto Hospicio (Ruta Alejandro Soria, A-616).

¹⁹ En entrevista realizada en Iquique, el 17 de abril de 2013.

²⁰ Véase, por ejemplo, Jorge Pantoja, presidente de la delegación regional “Aún quedan problemas por resolver”. *La Estrella de Iquique*, 23 agosto de 1998.

Considerando lo anterior, la categoría de “región asociativa” que Boisier popularizara en los años noventa es más atinente para el caso de Tarapacá cuando se observan, por ejemplo, las relaciones comerciales con Bolivia o Antofagasta, no así en términos intercomunales. Un ejemplo de lo anterior se grafica en los intentos de habilitar en Arica una extensión de Zona Franca de Iquique (1998), cuestión que motivó la paralización de Iquique como protesta al gobierno central que aparecía como principal impulsor de esta medida. Ahí se logran observar dos cosas. Primero, que el apabullante centralismo político ha operado, muchas veces, bajo la lógica de los “hechos consumados”, es decir, se continuaron reproduciendo dinámicas verticales sustentadas en una débil participación e involucramiento de la ciudadanía. En segundo término, este hecho demuestra que el “juego de suma cero” entre Arica e Iquique impidió, finalmente, avanzar en un sentido “asociativo”, “sinérgico” y “solidario” hacia los objetivos del desarrollo regional. Lo anterior, indudablemente, se ha fundado en dinámicas poco democráticas que son interpretadas por los actores sociopolíticos iquiqueños –de manera transversal– como un “atropello centralista”, mientras que los representantes del Estado y la sociedad civil de Arica coinciden en interpretar esta situación como un “derecho no otorgado”, una “balanza mal equilibrada” y un “ambiente mezquino de rivalidad y acaparamiento de las oportunidades de desarrollo que brinda el Estado”.

Como una de las lecciones que tempranamente se pueden extraer a partir del análisis del caso de la región de Tarapacá, se logran identificar dos grandes posturas en torno al debate sobre cómo reducir las asimetrías socioterritoriales y descentralizar “efectivamente” el país. Por un lado, están quienes sostienen que es imprescindible introducir un enfoque de la descentralización basado en la concepción de solidaridad. Varios de los entrevistados coincidieron en señalar que, en el caso chileno, resulta ineludible descentralizar a partir de un enfoque solidario que permita “nivelar” las capacidades institucionales y el desarrollo de los territorios rezagados. Para Claudia Serrano, ésta sería una fórmula probada en otras latitudes del mundo y que ha sido utilizada, por ejemplo, por la Unión Europea para alcanzar el status de “unión”. Por su parte, Boisier profundizaba en este sentido, al argumentar que:

“Introducir una cuota de descentralización en los recursos financieros tiene que estar acompañada de una clara noción de solidaridad territorial. O sea, aquí no hay vuelta que darle, las regiones que tienen más dinero tienen que ayudar a las regiones que tienen menos dinero. Los municipios que tienen más dinero tienen que ayudar a los municipios que tienen menos dinero. Aquí con el Fondo Común Municipal, que es el que más se aproximaría a tener un carácter solidario, no pasa

en realidad. En España existe un Fondo de Solidaridad Regional, así se llama. Entonces, la descentralización, a mi juicio, tiene que estar acompañada de una solidaridad económica”.²¹

En el caso chileno, como vimos anteriormente, lo más cercano a un “fondo solidario” al cual se refiere Boisier es el Fondo Común Municipal que, de acuerdo a lo expresado por los ediles de las comunas de la región de Tarapacá, “no alcanza para cubrir las necesidades sociales de las comunidades”. Si bien el año 2007 se modificó la modalidad de cálculo del Fondo Común Municipal (Ley 20.237).²² No obstante, a juicio de los ediles pertenecientes a la región de Tarapacá, este criterio habría tendido a mantener, más que a reducir progresiva y significativamente, las brechas entre municipios pobres y municipios ricos.

Por otro lado, están aquellas visiones renuentes en introducir medidas “especiales” como estrategia para nivelar la institucionalidad vinculada al desarrollo local y regional. Estas voces sostienen que no se alcanzará descentralizar en términos efectivos la sociedad chilena mientras no se logre “autonomía” y, en los casos más extremos, “soberanía” política de las regiones con el centro. En este tipo de discursos, las nociones de solidaridad y autonomía territorial no logran congeniar. Dentro de la diversidad de argumentos y posiciones que se expresan dentro de este bloque, es posible encontrar visiones escépticas del proceso de descentralización del Estado, observándolo como un conjunto de medidas “ficticias” que no logran, muchas veces, congeniar con las dinámicas del mercado que sería el que, finalmente, regula y estimula los cambios socioterritoriales de mayor significación. Retomaremos este debate más adelante ya que, por lo pronto, interesa aquí mostrar al lector los cambios socioterritoriales que ha experimentado la región de Tarapacá durante las últimas dos décadas y relevar, además, el carácter segregativo de estos cambios.

Teniendo en cuenta lo anterior y en la medida que desagregamos territorialmente la información desde los niveles macro a los niveles micro es posible dimensionar de mejor forma las contradicciones de los procesos de

²¹ Entrevista realizada en Santiago de Chile, el 29 de abril de 2013.

²² En lo específico, esta ley determinó que un 25 por ciento de los recursos se repartieran en partes iguales entre las comunas del país; que un 10 por ciento se repartiera en las comunas más pobres; un 30 por ciento en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país; y, un 35 por ciento se dirigiera a las municipalidades con menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo. Véase, por ejemplo, sección “Preguntas Frecuentes” del sitio web de SUBDERE, “¿Bajo qué criterios se distribuye el fondo común municipal (FCM) entre las comunas del país?”.

desarrollo regional. La falsa imagen de Tarapacá como “región ganadora” tiende a ocultar la segregación intrarregional y las inequidades interjurisdiccionales presentes. Como advierte Santos, el crecimiento económico de la región de Tarapacá “no ha conducido fehacientemente a un mejoramiento de los indicadores de desarrollo social. Tampoco ha sido un factor que haya garantizado la reducción de las inequidades intrarregionales”. Por ejemplo, si analizamos los indicadores de pobreza de las últimas dos décadas es posible advertir un comportamiento similar entre el ámbito nacional y el regional. Sin embargo, cuando se desagrega la información por comunas es posible advertir profundas diferencias. Así, es posible advertir, como señalaba Astudillo, que las comunas de General Lagos, Camiña, Colchane y Huara están, año a año, ubicadas entre los territorios más pobres de Chile. Las brechas sociales entre estos territorios y las principales ciudades urbanas son significativas dentro de la región de Tarapacá y se vinculan con distintos factores, predominantemente con la cuestión indígena y las perversas consecuencias del crecimiento económico.²³

Similares interpretaciones pueden extraerse cuando se analizan los indicadores de educación, donde las brechas intrarregionales permanecen marcadas entre los ámbitos público y privado, así como entre zonas rurales y urbanas. Si examinamos los resultados de la prueba SIMCE, por ejemplo, las brechas aparecen claramente reflejadas tanto desde el punto de vista intrarregional como desde el nivel interregional. Un importante grupo de colegios municipales de la región de Tarapacá han acarreado los peores resultados en las mediciones de calidad en educación (aplicadas a los 4° y 8° básicos). La brecha se hace aún más evidente cuando se comparan los resultados de colegios municipalizados de una ciudad como Iquique con los resultados de localidades rurales distantes como, por ejemplo, Colchane o General Lagos. Análogamente, los indicadores de salud pública también exhiben fuertes brechas interjurisdiccionales y están embalsamados de un componente segregativo a partir de las debilidades de la red asistencial de salud en territorios rurales y las falencias y carencias que exhibe el sistema de salud en las principales urbes. Durante este periodo, en indicadores como tasas

²³ Mientras en las zonas urbanas la pobreza de la población indígena alcanzó un 15 por ciento el año 2006 (similar a la trayectoria nacional), los territorios urbanos albergaron una pobreza de un 27 por ciento. Esto último a pesar de los programas públicos del gobierno regional e instituciones públicas ad hoc que tendieron a focalizar el gasto social para el desarrollo de comunidades indígenas (canalizado, principalmente, a través de la CONADI que fue creada el año 1993) y campesinos. Véase, por ejemplo, “Distribución equitativa”, *La Estrella de Iquique*, Editorial, Redacción, 19 de agosto de 1998, p. 3.

de mortalidad, propensión a enfermedades graves como tuberculosis o acceso de la población a servicios de salud de calidad se mantuvieron presentes fuertes inequidades entre los municipios rurales que albergan una mayor proporción de población indígena y los municipios urbanos.

En el caso de los municipios catalogados como esencialmente urbanos (aunque presentan una zona rural de poblamiento dentro de su jurisdicción), lo rural aparece como una dimensión olvidada y subordinada a los problemas y desafíos que presenta la ciudad. En el caso la municipalidad de Iquique, por ejemplo, la atención hacia las pequeñas caletas de pescadores (ubicadas en el borde costero sur hasta el Río Loa) ha sido caracterizada como residual y ha tendido a reproducir las brechas socioterritoriales existentes. Como señalaba Sonia Moreno, dirigente de las caletas del borde costero de Iquique,

“Nosotros no tenemos agua. Servicios básicos al nivel de cualquier país de África. La locomoción, rudimentaria, una vez al día. No tenemos ambulancia, una ambulancia para todo el borde costero. Un poblador de mi caleta que se había quebrado la columna, o parece que el coxis, de las ocho de la mañana a las cuatro de la tarde esperó para que llegara la ambulancia. Esas cuestiones son indignas; ¿y Chile un país de la OCDE, de los países de desarrollo? En la mayoría de las caletas del borde costero la gente no pertenece a la región, no existe arraigo con la tierra, solamente existe destrucción reflejada, por ejemplo, en una poda indiscriminada del recurso huiro.”²⁴

Lo que expresan las cifras y los relatos de los propios dirigentes poblacionales es que las comunidades costeras dependientes de municipios urbanos difícilmente han recibido respuesta a los problemas fundamentales. Algo similar sucede en el caso de Arica, aunque posee un borde costero menos poblado. Ambos municipios, en general, han focalizado sus políticas y esfuerzos en las ciudades, dejando en un segundo plano la provisión de servicios básicos a las comunidades costeras. En ese sentido, como una forma de ‘aunar fuerzas’ frente a las autoridades locales y regionales se creó (2007) la Unión Comunal del Borde Costero de Iquique que logró formalizarse como una estrategia válida y reconocida para optar a recursos públicos y poner sobre la mesa los problemas comunes que afectaban a las distintas comunidades del borde costero.

Cabe señalar que entre Arica e Iquique el borde costero posee menos comunidades por los impedimentos geográficos que impone la cordillera de la costa. La principal comunidad que destaca en esta área es Pisagua, dependiente del municipio rural de Huara y que durante el gobierno de Lagos

²⁴ Entrevista realizada en Iquique, el 3 de abril de 2013.

fue objeto de varios programas y proyectos de inversión social con énfasis en obras portuarias para la pesquería artesanal (Ministerio de Obras Públicas, 2009). La condición de aislamiento natural de Pisagua –condición que durante el régimen militar le valió la función de campo de concentración de prisioneros– determinó, en alguna medida, que dicha localidad haya sido objeto de una especial atención por parte del gobierno regional de Tarapacá. No obstante, los servicios sociales que debe garantizar el Estado por mandato constitucional y que son determinantes en el desarrollo comunitario resuenan como aspectos críticos, especialmente en el ámbito de la educación y salud pública.

Así, Tarapacá se fue convirtiendo rápidamente en una región de vertiginosas transformaciones sociales pero con persistentes inequidades en su interior. Las asimetrías y brechas entre los espacios urbanos y rurales tendieron a profundizarse especialmente después del terremoto de Iquique del año 2005 (epicentro en Sibaya, Comuna de Huará) que destruyó varias localidades campestres e indígenas ubicadas en el altiplano.²⁵ Lo que vino después con el proceso de reconstrucción y el accionar multiniveles del Estado, como veremos más adelante, se expresó en un centralismo burocrático que condicionó la agilidad de la toma de decisiones y la eficiencia-eficacia de las intervenciones del gobierno regional en materia de reconstrucción post-terremoto.²⁶ Como señalase la Presidenta Bachelet en su segundo mandato y a propósito de un nuevo terremoto que afectó la región de Tarapacá el año 2014, “cuando un país es muy centralizado, las ayudas y la recuperación de la vida de las personas tarda más... hay muchas decisiones que podrían ser tomadas en la misma región”.²⁷

En conclusión, como se configurado el panorama socioterritorial intrarregional de Tarapacá en términos de segregación e inequidades interjurisdiccionales ya no es posible ignorar que, junto con la imagen de éxito macroeconómico, se enarbola otro cuadro que confluye con una realidad representada como “tercermundista”. En ese sentido, la segregación socioterritorial dentro de la región de Tarapacá se ha revelado como un patrón persistente e indeleble que no ha logrado revertirse significativamente pese al

²⁵ Véase, “Terremoto en la Zona Norte deja al menos 8 muertos y tres heridos”. *El Mercurio*, 13 junio de 2005. También se recorren los primeros días de la catástrofe con interesantes testimonios en: “Terremoto en Chile, su testimonio”. *BBC Mundo*, 16 de junio de 2005.

²⁶ Véase, por ejemplo: “Alcalde de Huará: No soy responsable por atraso en reconstrucción.” *La Estrella de Iquique*, 27 de mayo de 2006.

²⁷ Véase, por ejemplo, “Presidenta Bachelet establece la comisión asesora para la descentralización y desarrollo regional”. *La Tercera*, Política, 7 de abril de 2014.

dinamismo económico experimentado por alguno de sus polos de desarrollo (Arica en los años sesenta o Iquique en los noventa). Estas asimetrías tampoco han sido reducidas por efecto de las supuestas convergencias económicas preconizadas por el Banco Mundial, por los instrumentos especiales de reactivación económica y desarrollo urbano impulsados en la región (leyes Arica I y II, plan Alto Hospicio) y las políticas públicas e innovaciones en materia de descentralización y desarrollo regional. La región de Tarapacá, en este contexto, se ha perpetuado como una zona fragmentada, fracturada y asediada por el centralismo geopolítico. Así, la descentralización político-administrativa, como veremos más adelante, también ha sido concebida como objetivo sustancial dentro de las estrategias de desarrollo que la misma región de Tarapacá, ya casi al término de los gobiernos concertacionistas, se cifró en materia de desarrollo con equidad.

4.1.3 El reposicionamiento de Tarapacá en el mapa socioterritorial chileno

Usualmente, es común escuchar que en Chile “está mal repartida la torta”. Esta frase de uso casi cotidiano no solamente se aplica cuando se discuten los problemas de redistribución del ingreso y la riqueza, una dimensión importante que en América Latina y Chile se ha mantenido en un nivel crítico y, para muchos, “inaceptable” en términos ético-morales (Parker, 1998; Kliksberg, 2006; Sánchez, 2008). También este argumento resulta válido para las inequidades socioterritoriales que se generan o perpetúan en torno al centralismo y la heterogeneidad estructural que caracteriza al modelo económico-social chileno. La persistencia de problemas estructurales en campos como la educación, la salud o la seguridad pública han definido nuevos retos para las políticas públicas. Pero los desafíos son mayores cuando se conoce el comportamiento de estas problemáticas y sus singularidades territoriales, así como cuando se reconoce la naturalización y aceptación acrítica de estas desigualdades, aunque esta situación lentamente se ha venido revirtiendo durante los últimos años (Castillo, Miranda y Carrasco, 2011 y 2012).

Como señaló Mayol en el Encuentro Nacional de Empresarios (ENADE, 2011), el malestar social existente en Chile no es simplemente la expresión de un estado anímico-subjetivo generalizado o el reflejo de “un existencialismo de la gran riqueza” donde se presupone que alcanzando los dieciocho mil dólares per cápita aparecería un cierto grado de “malestar social” (tesis que intenta correlacionar la curva supuestamente ascendente de la modernización del país con la curva descendente del interés ciudadano por los deberes y derechos políticos). Tampoco sería el resultado de una operación política o un modelo

económico que no ha sabido “venderse”. Para Mayol (argumento por lo demás compartido en el presente estudio), este malestar social y desinterés político simbolizaría la expresión de cuestiones objetivas, donde las desigualdades sociales y territoriales más que una simple “opinión” representan una “vivencia”.

Considerando lo anterior, uno de los debates que ha estado presente durante los últimos años se relaciona con el dilema de la relación entre crecimiento económico y equidad social.²⁸ La Concertación hizo de la equidad social su eje discursivo distintivo. Sin embargo, en la práctica y después de veinte años, se pone en duda si realmente la Concertación logró cambiar el modelo de económico-social o, simplemente, se dedicó a administrarlo y generar medidas correctivas para su “maquillaje”. Al respecto, Moulian (2002) en su obra *Chile actual: anatomía de un mito* denominó el modelo de desarrollo chileno como “gatopardismo” en el sentido que la imagen de Chile como “jaguar sudamericano” no se corresponde, finalmente, con los desbalances socioeconómicos y socioterritoriales que han provocado las políticas neoliberales impulsadas, inclusive, dentro del periodo concertacionista (Solimano, 2012). Otros autores como Oppliger y Guzmán (2012) y Garretón (2013) prefieren denominar al modelo político, económico y social de los gobiernos de la concertación como “neoliberalismo corregido” y “progresismo limitado”. Estas representaciones contrastan con aquellos estudios que tienden a deslumbrarse con los positivos resultados macroeconómicos o la relativa gobernabilidad democrática que lograron imprimir los distintos gobiernos de la Concertación durante cuatro periodos consecutivos en el poder.

Considerando estos antecedentes, no hay que olvidar que la concepción de inequidad socioterritorial es, por definición, compleja, relacional y dinámica. La complejidad, que se vincula a la heterogeneidad y la diferenciación, supone que las particularidades de cada caso dificultan la posibilidad de establecer comparaciones entre regiones, especialmente en un país tal largo y diverso como Chile.²⁹ De ahí que esta sección apueste en profundizar en la experiencia

²⁸ Tesis que ha sido popularizada particularmente por Ffrench-Davis, como vimos en el primer y tercer capítulo de este libro.

²⁹ Con más de 4.329 km de longitud Chile posee una diversidad geográfica, climatológica, social, histórica, cultural y productiva característica de países con grandes extensiones geográficas. La geografía opera como un factor que ha dificultado la descentralización del Estado cuando se trata no sólo de acercar las políticas y servicios públicos a la población sino que, sobre todo, de estimular la cohesión social y generar estrategias que logren las convergencias territoriales necesarias para un desarrollo económico y social más amplio.

de la región de Tarapacá para entender las transformaciones que ha experimentado y cómo se reposicionó dentro del mapa socioterritorial chileno.

En términos generales, la literatura y las indagaciones empíricas dan cuenta que la configuración socioterritorial de Chile no varió significativamente durante los gobiernos de la Concertación. Pese a la formulación de un nuevo marco político-institucional, el significativo aumento de gasto público regional y el nuevo impulso en los procesos de descentralización del Estado, las brechas socioterritoriales propendieron a mantenerse y, en el mejor de los casos, a reducirse levemente. El centralismo en sus diferentes formas ha tendido a concurrir con la hipertrofia metropolitana y el debilitamiento de las regiones rezagadas. Mientras las regiones se han caracterizado por sostener una base económica extractivista de recursos naturales (sin mayor valor agregado), Santiago y la Región Metropolitana se han volcado a los servicios, la administración de la banca y de los principales núcleos financieros (Aroca y Atienza, 2008). La estructura productiva del norte de Chile, la zona metropolitana y el sur del país no solamente se expresa de manera diferente sino, también, desigual.³⁰ Sin embargo, el patrón de común denominador ha estado basado en la expoliación de recursos naturales con escaso valor agregado.

Otras áreas y dimensiones del desarrollo también han permanecido fuertemente concentradas en la capital. Las decisiones políticas, la ciencia, los grandes eventos artísticos y culturales, el deporte, los medios de comunicación, la calidad y diversidad de la oferta educacional (escolar y universitaria), la calidad de los servicios médicos, entre otras dimensiones, han permanecido fuertemente concentradas en la capital y, en ciertos casos, en algunos pocos grupos económicos.³¹ Estas han sido razones suficientes para que “los provincianos”, como despectivamente se les llama a las personas que no pertenecen a la capital, miren a Santiago como “la tierra prometida”, lugar de oportunidades y lugar donde se puede encontrar lo mejor de Chile. Ciertamente esta imagen idílica que sesgadamente se construye de Santiago desconoce que también la capital alberga internamente sendas desigualdades e indicadores que comparativamente con otras regiones se encuentran por debajo del promedio. Ejemplo de esto último son las desigualdades vinculadas con la seguridad pública y la victimización.

³⁰ Desigual en términos de niveles de producción o índices de competitividad económica.

³¹ Véase en el estudio de RIMISP (2003: 20-23) donde se estiman las desigualdades a nivel comunal y se ilustran los principales cambios socioterritoriales experimentados en Chile durante el periodo 1992-2002.

Pero lo importante en todo esto es reconocer, como lo hizo el Senado de la República de Chile a través de una publicación inédita (2012), que el centralismo y las inequidades socioterritoriales presentes en el país durante las últimas dos décadas estarían llegado a un punto crítico. Tal como lo demuestran las tendencias del índice de Gini por regiones (1990-2009), por ejemplo, el centralismo y la metropolización no sólo aparecen como determinantes que afectan severamente el desarrollo de las regiones. La vida de los propios capitalinos se ha puesto en riesgo con el crecimiento hipertrofiado de la capital, la contaminación atmosférica y las inequidades intrarregionales que terminan por afectar a la calidad de vida de una parte importante de la población (González-Meyer, 2006; De Mattos, 2006). Ni Santiago aguanta seguir creciendo, ni el centralismo político puede seguir reproduciéndose legitimado en la tecnocracia y el poder. La persistencia de un esquema institucional centralista y asimétrico ha ido estableciendo límites al desarrollo territorial y al sistema político-democrático en su globalidad.

Las inequidades que se manifiestan internamente dentro del Gran Santiago han empujado levemente las cifras de reducción de las inequidades socioterritoriales a nivel país. Si se analiza su evolución, se logra observar una reducción que en un horizonte de veinte años aparece como poco significativa (-1,1%). Esta tendencia queda claramente indicada en la siguiente tabla donde se da cuenta de las variaciones que experimentó el coeficiente de Gini por regiones durante el periodo 1990-2009.

TABLA 1
ÍNDICE GINI POR REGIONES, CHILE 1990-2009

REGIONES	1990	2006	2009	VARIACION 1990-2009
Ex Tarapacá	55,4	51,5	44,3	-11,1
Atacama	56,6	53,5	47,5	-9,1
Los Lagos	59,4	52,2	51,7	-7,7
Antofagasta	53,9	50	46,4	-7,5
Maule	59,2	52	53,2	-5,8
Bío Bío	56,3	53,3	50,9	-5,4
Coquimbo	53,2	52,1	48,9	-4,3
Libertador B.O.	51,4	49,9	47,3	-4,2
Araucanía	59,2	54,5	55,1	-4,1
Valparaíso	53,1	51,1	51,7	-1,4
Magallanes	53,9	53,5	54,3	0,4
Aysén	51,4	47,5	52,2	0,8

Metropolitana	55,4	56,7	57,3	1,9
País	56,2	55,2	55,1	-1,1

Fuente: SENADO de la República de Chile (2012: 34).

Como se logra observar, durante el periodo 1990-2009 la Región Metropolitana fue la región que más incrementó las inequidades vinculadas a la redistribución del ingreso (1,9%), seguida por las regiones de Aysén y Magallanes.³² En un sentido inverso, la región de Tarapacá destaca como la región que redujo ostensiblemente las brechas de ingresos cuestión que, como vimos recientemente, no es garante de un desarrollo armónico y equilibrado en términos intrarregionales. De todas maneras, es preciso considerar que el panorama económico que exhibe la región de Tarapacá en relación con el resto de las regiones ha tenido fluctuaciones importantes, con periodos de ralentización y bonanza que han sido fuertemente sensibles a las variaciones de la economía nacional e internacional.

Las economías de regiones mineras como Tarapacá y Antofagasta presentaron, durante el periodo analizado, una tendencia hacia el crecimiento y la expansión que no necesariamente estuvo acompañado de un mejoramiento de las condiciones y calidad de vida, especialmente en aquellas comunidades indígenas residentes en localidades distantes como Visviri, Colchane u Ollagüe. Pero las tendencias en el desarrollo regional, especialmente en el ámbito económico, no tuvieron un comportamiento armónico. Al menos se observan tres momentos. Entre 1995 y 2000, la región de Tarapacá estuvo entre las regiones económicamente más dinámicas del país. Luego, entre 2000 y 2004 el PIB de la región cayó abruptamente en un 7,4 por ciento. Posteriormente, desde el 2004 se experimentó un nuevo impulso económico hasta el año 2007, cuando la región fue objeto de una profunda escisión y reorganización político-administrativa.³³ Exhibiendo una serie de indicadores estadísticos, Silva, Riffo y González (2012) han coincidido con esta apreciación en sus análisis sobre las dinámicas el crecimiento económico de las regiones de Chile. Lo importante aquí es hacer notar que estas tendencias no necesariamente han sido territorialmente convergentes ni han ido de la mano con el comportamiento de indicadores claves de desarrollo social. Por lo tanto, las tipologías de “regiones ganadoras” o “territorios convergentes” sólo aplican para ciertos indicadores

³² La congestión vehicular, la contaminación del aire, los niveles de delincuencia y la extraña convivencia de la extrema pobreza con la extrema riqueza convierten a Santiago en una metrópolis de contrastes.

³³ Véase, por ejemplo, “Crecimiento en regiones”. *La Estrella de Iquique*, Editorial, A-13, 20 de junio de 2004.

económicos que se exhiben como promedios, escondiendo las singularidades territoriales así como la vinculación con las dinámicas sociales.

Pese a que las brechas en la distribución del ingreso per cápita suelen ser más evidentes dentro de la Región Metropolitana (Cademartori, 2007; Cortés, 2006), los índices de pobreza según regiones han tendido a concentrarse históricamente en la región de la Araucanía, cuestión que se solapa con los determinantes de etnicidad (mapuches, principalmente) y ruralidad.³⁴

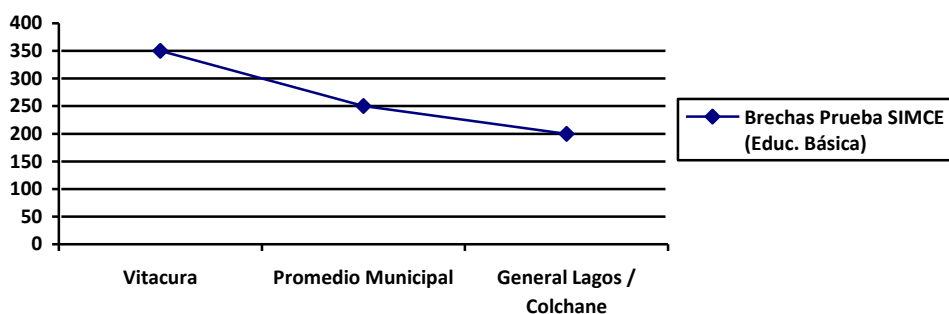
En el caso de la región del Bío-Bío, se ha dado la paradoja de que siendo una región pionera en el desarrollo regional y con una concentración alta de educación terciaria y actividades de investigación científica, ha debido soportar la fuga de cerebros y la persistencia de una pobreza duramente enraizada, donde pareciera que las estrategias para su superación han tocado techo (OCDE, 2010). De la misma forma, es pertinente mencionar a las regiones de Magallanes y Aysén las cuales, de manera similar que en Tarapacá, experimentaron en periodos específicos (especialmente entre los años 1996-2003) un crecimiento económico por sobre la media nacional. Como se ha señalado en más de una ocasión, el ascenso de estas regiones en los rankings de competitividad económica, no obstante, no ha sido garante en la reducción de fuertes brechas territoriales al interior de ellas.

En la dimensión relacionada con equidad de género también la variable territorial entra a tallar como un elemento que matiza los análisis. Así, por ejemplo, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2011), las brechas de participación laboral femenina por regiones fueron evidentes entre la Región de los Ríos (que alcanzó un 36 por ciento) y la Región Metropolitana (que bordeó el 48 por ciento). Otros antecedentes dan cuenta que las inequidades socioterritoriales en Chile no lograron reducirse significativamente durante el periodo 1990-2010 y se han convertido en un serio freno para alcanzar un desarrollo más armónico e inclusivo. Al respecto, un estudio realizado por el Ministerio de Salud (2012) basado en el enfoque de los determinantes sociales de la salud (DSS) identificó las principales brechas económicas y sociales de la región de Tarapacá. En este marco, se ponderaron diferentes indicadores desde donde se observan marcadas brechas en ámbitos claves del desarrollo regional como, por ejemplo, en la cantidad de hogares victimizados, tasa de denuncias por violencia intrafamiliar, mortalidad infantil y brecha por escolaridad de la madre (MINSAL, 2012: 16).

³⁴ Situación parecida a la región de Tarapacá que alberga población de origen aymara, (la segunda etnia con mayor del país) y en donde se concentran los niveles de pobreza e indigencia más elevados de la región y el país.

Complementariamente, un estudio realizado por RIMISP (2012) también dio cuenta de las marcadas brechas sociales interregionales donde comunas rurales pertenecientes a la región de Tarapacá exhiben los peores indicadores en contraste con los mejores indicadores concentrados en las comunas de la Región Metropolitana. Así, en el indicador de calidad de la educación escolar, por ejemplo, se ponen en relieve las significativas brechas e inequidades que persisten en este ámbito clave del desarrollo regional.³⁵ El siguiente gráfico ilustra la distancia en materia de calidad de la educación entre una comuna pobre, rural y periférica como Colchane y una comuna rica, urbana y central como Vitacura.

GRAFICO 1
INDICADOR DE CALIDAD EN EDUCACIÓN ESCOLAR, SIMCE (CHILE, 2008)



Fuente: RIMISP (2011:50).

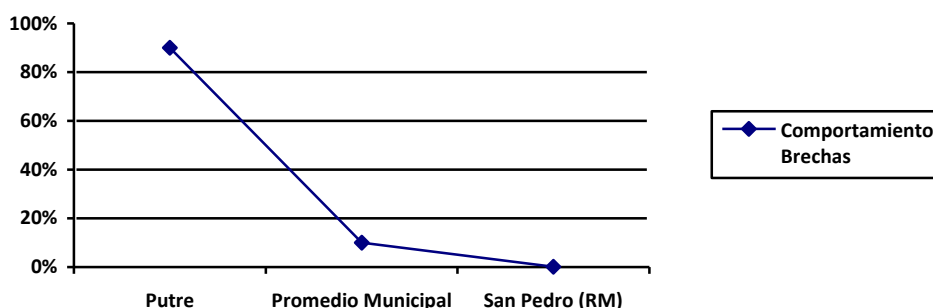
Aunque se podrá sostener que la comparación entre comunas urbanas y rurales en Chile es poco plausible, su ejercicio permite, al menos, dar cuenta de las abismantes distancias entre los mundos rural y urbano. En el caso específico de la educación y del sistema escolar chileno, las brechas de calidad –no así de cobertura– ha sido una de las áreas del desarrollo más sensibles para la ciudadanía. El debate que gira a su alrededor lo ha tendido a reconocer como un “problema estructural” que incluye consideraciones territoriales y socioeconómicas. Las disparidades institucionales forman parte de este diagnóstico y resaltan, como lo advirtieron gran parte de los entrevistados, las

³⁵ Indicador basado en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

débiles capacidades de gestión de los municipios, así como de los organismos provinciales y regionales de educación.

En el ámbito de la salud pública y cobertura de necesidades básicas de la población sucede algo parecido. En uno de sus estudios, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, 2007) logró graficar la persistencia de fuertes brechas en materia de salud pública entre las comunas pertenecientes a las regiones del extremo norte del país y las comunas integrantes de la región Metropolitana. Al igual que en el ámbito educacional, las asimetrías territoriales del sistema de salud en Chile dan cuenta de procesos que, en indicadores significativos de desarrollo como la mortalidad infantil, siguen un comportamiento que distingue al clásico patrón centro-periferia.

GRÁFICO 2
TASA MORTALIDAD INFANTIL (CHILE, 2010)*



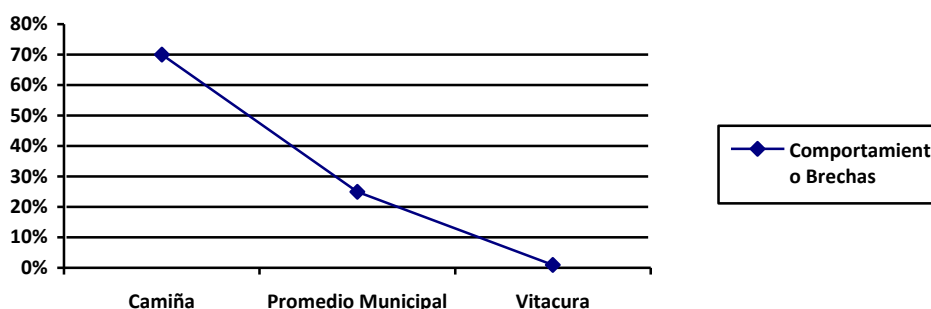
Fuente: RIMISP (2011: 61).

*Número de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Este indicador conviene considerarlo no solamente porque muestra el contraste entre Putre (comuna rural de una región extremo-fronteriza como Tarapacá) y San Pedro de Melipilla (comuna semi-urbana perteneciente a la Región Metropolitana que ostenta la tasa más baja de mortalidad infantil). También, como señala Donoso (2004), este gráfico “resume, la calidad de la infraestructura sanitaria de un país, el efecto del proceso reproductivo y de las condiciones ambientales, sociales y económicas que pueden actuar negativamente sobre la salud” (Donoso, 2004: 461). Una de las conclusiones que surge comparando los indicadores regionales y comunales con los promedios a nivel nacional es que, finalmente, la información del sistema ha

tendido a ocultar las disparidades territoriales en salud. Lo anterior conspira en contra de la posibilidad de garantizar el acceso equitativo de individuos y familias al sistema y avalar estándares sanitario-ambientales mínimos. El siguiente gráfico da cuenta de las necesidades insatisfechas en Chile en relación con la situación territorial del país. Su utilidad está en que reafirma los argumentos y precisiones que se han ido otorgando en torno al posicionamiento de la región de Tarapacá y sus comunas dentro del panorama socioterritorial chileno.

GRÁFICO 3
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (CHILE, 2002)



Fuente: RIMISP, 2011: 74.

Como es posible apreciar en este gráfico, las brechas sociales en el indicador de necesidades básicas (NBI) han sido particularmente significativas entre aquellas comunas rurales pobres localizadas en zonas extremas (comuna de Camiña, Región de Tarapacá) y comunas urbanas ricas ubicadas en el centro de la capital (comuna de Vitacura, Región Metropolitana). Pese a que el alcalde de Camiña ha logrado materializar importantes obras de infraestructura vial y social, dicha comuna continúa exhibiendo importantes brechas económicas y sociales en comparación con las condiciones de vida que se exhiben en otras comunas y regiones del país.³⁶

Hay que destacar que no se trata de relevar un panorama donde sea contrastado el desarrollo del Gran Santiago con el resto de las regiones de Chile. La regionalización y eficacia de las políticas de descentralización impulsadas las últimas décadas se yergue, también, al interior de las regiones.

³⁶ Sixto García (miembro del partido Renovación Nacional) ha sido alcalde desde 1992 y fue nuevamente elegido en las últimas votaciones para el sillón municipal el año 2012.

En ese sentido, resulta relevante reconocer que el Gran Santiago ha ido albergando las principales brechas socioterritoriales del país, cuestión que se puede evidenciar, por ejemplo, en el índice de calidad de vida urbana que se elaboran año tras año.³⁷ Por su parte, las principales ciudades intermedias de la región de Tarapacá han ocupado, generalmente, una posición intermedia-baja dentro de las mediciones sobre desarrollo social a nivel país. Como ha sido posible apreciar, entre los factores que en las últimas dos décadas aparecen con cierto grado de recurrencia se cuentan el hacinamiento, la victimización y los magros resultados educacionales.³⁸

Desde el punto de vista de la gobernanza multinivel del desarrollo regional que en esta parte interesa resaltar, hay un interesante estudio realizado por Red Consultores (2009) donde se dan a conocer las principales brechas institucionales en el ámbito productivo, de gobernanza y articulación multiniveles de los gobiernos regionales. En un intento de sistematización y construcción de indicadores atinentes a la medición de las brechas de carácter institucional, este estudio identificó las principales debilidades institucionales en gobernanza de políticas públicas y conducción política del desarrollo regional (particularmente en el ámbito productivo y los soportes institucionales para promover la competitividad regional). Lo anterior se expresaría a través de una baja capacidad para dialogar, generar redes y establecer intervenciones basadas en la coordinación interinstitucional e intergubernamental. A ello se suma el carácter que suelen adquirir los planes regionales de desarrollo productivo o social que aparecen, en general, como una extensión de las macro-orientaciones nacionales.³⁹

³⁷ En Chile, el índice de calidad de vida urbana elaborado por la Universidad Católica y la Cámara Chilena de la Construcción (metodología aplicada a comunas con más de 50 mil habitantes) ha contribuido a sistematizar un conjunto de indicadores y generar conocimiento decisivo que invita a develar las inequidades territoriales en Chile.

³⁸ Los últimos años, inclusive, se ha dado una tendencia regresiva donde las principales urbes de la nueva región de Tarapacá (Iquique y Alto Hospicio, principalmente) se han ubicado entre las 15 peores comunas de Chile en materia de calidad de vida. Véase, por ejemplo, “Calidad de vida: Iquique cae 19 puestos en un año”. *La Estrella de Iquique*, Actualidad, pág. 7, 6 de mayo de 2015.

³⁹ Entre los tipos de brechas de capital institucional que se han logrado identificar –en correspondencia con otros estudios– se cuentan las debilidades de gestión y operación pública; debilidades de gobernanza y articulación de actores; inadecuación territorial de los instrumentos de fomento productivo; insuficiente acceso a información estratégica, necesidades de estudios y evaluaciones de impacto. Lo anterior se expresaría en una necesidad manifiesta de mayor desarrollo institucional y convergencia de los ámbitos público, privado y social.

El estudio de Red Consultores reveló que las debilidades de gobernanza y articulación de actores forman parte de un aspecto crítico que dentro de los distintos indicadores utilizados en la concepción de capital institucional obtuvo la ponderación más alta (41 por ciento). A continuación, se releva un dato que valida el análisis respecto del comportamiento de las brechas socioterritoriales en Chile y que da cuenta de las brechas en el capital institucional.

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE BRECHAS DE CAPITAL INSTITUCIONAL EN CHILE

TIPO DE BRECHAS	CAPITAL INSTITUCIONAL	
REGIÓN	TOTAL	%
Antofagasta	1	2%
Atacama	5	9%
Aysén	2	4%
Bío-Bío	1	2%
Coquimbo	4	7%
Magallanes	15	27%
Metropolitana	5	9%
O'Higgins	8	14%
Tarapacá	10	18%
Valparaíso	5	9%
Total general	56	100%

Fuente: Red Consultores (2009: 25).

Como es posible deducir de esta tabla, las regiones extremas del país presentan las mayores brechas institucionales. En este análisis no se incluyeron las regiones del Maule, Los Lagos y La Araucanía, donde se concentran los indicadores de pobreza, desempleo (especialmente de carácter femenino) y en donde el Estado ha establecido distintas políticas con avances parsimoniosos. En tal sentido, este cuadro lleva a interrogarnos sobre el papel y los impactos producidos por las políticas de descentralización y desarrollo regional tras la configuración del nuevo escenario político-institucional que ha ido modelando el arquetipo de gobierno y administración del Estado en sus distintos niveles.

Una débil institucionalidad pública regional en zonas extremas ratifica la sensación de abandono estatal reclamado históricamente por la ciudadanía. Sin embargo, en materia de desarrollo socioterritorial los asuntos no son “blanco y negro”. Estas tendencias son irrevocablemente relativas al contexto socio-

institucional y las tendencias estructurales del desarrollo económico-social a nivel nacional e internacional. En este cuadro, si bien la región de Tarapacá ha presentado una baja concentración del ingreso respecto de la media nacional, ha ostentado serias debilidades en el ámbito del desarrollo social y la institucionalidad pública (regional y comunal). También es posible observar regiones que presentan bajo dinamismo económico y que, a pesar de lo anterior, exhiben positivos indicadores de desarrollo humano como podría, paradójicamente, ser el caso de la nueva región de Arica-Parinacota.⁴⁰

Es preciso ser cautelosos a la hora de utilizar fuentes de información para extraer algunas conclusiones ya que, dependiendo de cómo se ponderen las variables económicas-sociales e introduzcan criterios territoriales, los resultados pueden llevarnos a la construcción de conocimiento plausible o conducimos hacia la confusión. A pesar de los límites existentes en este sentido, es posible concluir preliminarmente que las inequidades socioterritoriales que se han venido reproduciendo a nivel nacional denotan un problema estructural del modelo de organización territorial del sistema político y económico chileno.

Así, pese a que se han pretendido instalar discursos y símbolos que pretenden revalorizar el desarrollo de las regiones y tratan de afirmar que “Santiago no es Chile”, el centralismo político y económico no ha logrado vitalizar el proceso de regionalización. Pese a los avances institucionales experimentados, han habido señales políticas débiles e, inclusive, contraproducentes con el espíritu del proceso de regionalización, especialmente en términos de avanzar gradualmente hacia una sociedad inclusiva, participativa y desarrollada. Como señalase la ex Subsecretaria de Desarrollo Regional durante el primer gobierno de Bachelet, Claudia Serrano, “la institucionalidad que se ha construido los últimos veinte años no ha aportado el máximo que debiera”, pese a las competencias de ordenamiento territorial, desarrollo productivo y planificación que se traspasaron a los gobiernos regionales durante los últimos años. En otros términos, reaparece nuevamente el componente subjetivo y voluntarioso ligado a la “falta de convicción del proyecto descentralizador en Chile” y que se corrobora como un desencanto de los actores sociopolíticos regionales en el caso de la Región de Tarapacá.⁴¹

Así, la deslegitimación del proceso de descentralización político-administrativa se alza bajo el signo de la falta de profundidad de un proceso del

⁴⁰ De lo que se puede estar seguro es que no es posible llegar a reconstruir una imagen homogénea o esencialista del desarrollo socioterritorial en Chile.

⁴¹ Entrevista realizada a Claudia Serrano en Santiago, el 9 de mayo de 2013.

cual se esperaba tuviese mayor alcance, especialmente en el ámbito de las decisiones políticas y el manejo de los recursos fiscales.

4.2 La construcción sociopolítica del regionalismo y el desarrollo regional de Tarapacá

En Chile, el debate sobre el carácter fuertemente centralizado del Estado ha tomado parte dentro de la reflexión sobre la necesidad de construir una sociedad más justa, equitativa, democrática y desarrollada. En este escenario, la dialéctica centralismo/descentralización volvió a instalarse dentro del debate público.

Especialmente durante la última década se ha relevado el centralismo y preeminencia de Santiago sobre las regiones como un asunto trascendental a la hora de pensar en el desarrollo de Chile. Sin embargo, predominantemente esta reflexión no ha surgido desde las regiones, pese a esfuerzos por pensar el desarrollo del país y las regiones desde las propias regiones. La obra compilatoria de Von Baer (2009) *Pensado Chile desde sus regiones* es una prueba de lo anterior. En alguna medida, el presente trabajo recoge el anhelo de Von Baer en el sentido de examinar y reflexionar sobre los procesos de regionalización y descentralización a partir de una experiencia concreta como se reconoce en el caso de la región de Tarapacá que, desde el año 2010, fue declarada región piloto del proceso de descentralización en Chile.

4.2.1 La doble centralización y la débil regionalización desde el diseño político-institucional

Pese al compromiso con la descentralización que los diferentes gobiernos de la Concertación declararon a través de los distintos canales institucionales, la centralización continuó siendo una realidad inexorable. Si bien el discurso oficialista de la Concertación no escatimó en hacer alarde de los avances en materia de descentralización, no pudo ocultar, paradójicamente, el rasgo indeleble del centralismo. Así, la SUBDERE señalaba en un diagnóstico del año 2000 que:

“unos de los principales problemas percibidos lo constituye el elevado centralismo que se materializa en la exacerbada concentración económica, demográfica, industrial, financiera, informativa, cultural y de servicios en la Región Metropolitana. Las grandes desigualdades y diversidades que existen en Chile no son equiparadas por una división territorial adecuada, permaneciendo como un obstáculo para la modernización y desarrollo del país, y al mismo tiempo como un factor de resistencia para la descentralización” (SUBDERE, 2000: 17).

En la década siguiente a la afirmación de SUBDERE, la descentralización continuó percibiéndose como un proceso impuesto desde arriba hacia abajo, con un enfoque esencialmente estadocéntrico y vertical. Si bien la descentralización se fue convirtiendo en una idea fuerza, no hubo siempre un consenso pleno respecto a los beneficios de descentralizar. No obstante, en el ámbito comunicacional, el primer Gobierno de Bachelet intentó espantar los fantasmas del centralismo sosteniendo, por ejemplo, que “pensar que delegar más facultades y atribuciones a nuestros actores regionales redundaría en una pérdida de control, político, presupuestario y administrativo, es tan absurdo como miope” (SUBDERE, 2009: 6).⁴²

El centralismo se manifestó durante los gobiernos concertacionistas a través de varias capas y dimensiones. Inclusive, se tendió a reforzar una doble centralización a través de la concentración de las principales actividades políticas, administrativas y económicas en las capitales regionales. Así, los procesos de descentralización se han ido enfocando no solamente en reducir centralización del país sino, así también, en reducir la centralización regional (centralismo subnacional). En ese sentido, como señaló el consejero regional Pablo Ortuño, “tenemos dos centralizaciones: La centralización del nivel nacional que tiene que ver con el nivel regional y la centralización regional que tiene que ver con el nivel comunal y donde los que más se ven perjudicados son aquellos poblados y comunas rurales”.⁴³

Esta doble centralización del país ha tendido hacia el desplazamiento de los territorios rezagados contribuyendo a una doble segregación, donde las inequidades se van superponiendo en forma de capas. En ese sentido, Sonia Moreno, dirigente social del borde costero de Iquique afirmaba que:

“No solo tenemos el problema del centralismo a nivel nacional, también tenemos problemas de centralismo a nivel regional. Los recursos son repartidos para la provincia de Iquique y el Tamarugal, ¿y el borde costero? Estamos peor que el tiempo de las salitreras, ya que en los años cincuenta tenían telégrafo y teléfono y ahora en el 2013 no tenemos nada”.

A nivel regional, el centralismo político y económico circunscrito en Iquique fue un aspecto clave que alimentó las propuestas de división de la sociedad civil ariqueña durante la década de 2000. Dado que la conformación de los equipos regionales y toma de decisiones políticas se realizaba en Iquique, los ariqueños pensaban que se estaba en una posición poco privilegiada para obtener

⁴² Palabras extraídas del discurso que Edmundo Pérez Yoma pronunciara ante la cumbre empresarial ICARE 2008.

⁴³ Entrevista realizada en Iquique, 12 de abril de 2013.

respuestas a sus demandas y necesidades porque se encontraban más lejos de los centros de poder para “presionar”.

Entre los distintos factores que determinan que una sociedad como la chilena sea doble o triplemente centralizada, el factor político-institucional y la profundidad del proceso de regionalización parecen ser aspectos significativos. En esa dirección, la debilidad del proceso de regionalización y la ausencia de un regionalismo que crezca desde la base social (salvo situaciones esporádicas que se han sustentado en demandas específicas) son elementos que han jugado a favor del reforzamiento centralismo político a nivel de articulaciones intergubernamentales. La timidez del proceso de descentralización político-administrativo, entendido como un aspecto sustancial que afecta negativamente a la modernización de las relaciones Estado-región, ha contribuido a fortalecer esta percepción de abandono de aquellas comunidades rezagadas.

El diseño político-institucional doblemente centralizado se encuentra estructuralmente codificado en los gobiernos regionales y se pone en escena desde las capitales regionales donde el centralismo encuentra cabida, finalmente, en los territorios. La figura del Intendente como autoridad regional máxima ha estado en permanente cuestionamiento por el carácter doblemente centralizado del diseño político-institucional y porque, finalmente, no ha logrado responder a los intereses de la región sino, más bien, ha tendido a responder a los intereses del centro político. Desde el punto de vista territorial, quienes han sobrellevado las dificultades de esta doble centralización han sido, especialmente, las pequeñas comunas rurales que se han caracterizado por poseer una escasa incidencia en los asuntos políticos y un exiguo peso demográfico y político-electoral. Desde un análisis crítico, la doble centralización política se ha transformado en doble clausura para comunidades enteras.

Pero indudablemente el problema de fondo va más allá que la doble centralización. En su tesis de doctorado, Boisier identificaba siete escollos al proceso de regionalización chileno, a saber:

“1) la artificialidad de la regionalización; 2) la ausencia de identidades regionales; 3) la falta de legitimidad de los “gobiernos regionales”; 4) la relativa precariedad de los recursos financieros; 5) la desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; 6) la falta de una actividad sustantiva de investigación científica y tecnológica en y para las regiones, y 7) el muy bajo nivel de conocimiento actualizado sobre estos procesos de cambio, por parte de la tecnocracia regional, quizás si el obstáculo de mayor envergadura” (Boisier, 2007: 212).

Posteriormente, Waissbluth y Arredondo (2011) han complementado este debate reconociendo ocho obstáculos, entre los que destacan: 1) escasa

voluntad descentralizadora en la clase política; 2) débil exigencia descentralizadora en la prensa y la ciudadanía; 3) carencia de un modelo consensuado de descentralización; 4) escasa proporción de recursos financieros a escala local; 5) debilidad en la gestión de regiones y municipios; 6) escasos recursos humanos y financieros en muchas zonas; 7) desconfianza en las capacidades de decisión local; 8) rigideces laborales determinadas a nivel nacional.⁴⁴

En el caso de la región de Tarapacá, la descentralización se concibió como un proceso de “cambio sobre la marcha” que estuvo fuertemente determinado por la coyuntura. El escenario caracterizado por el “reformismo institucional” tendió a postergar a un segundo plano el debate sobre descentralización y desarrollo regional. A este escenario se sumaba la precariedad institucional que estuvo detrás de la creación del Gobierno Regional de Tarapacá y las debilidades organizacionales vinculadas a diversos ámbitos como, por ejemplo, la organización de los equipos de trabajo y la instalación de capacidades de gestión. De ahí que los actores regionales aprecien que el diseño centralizado de un sistema de gobierno y administración regional no logró captar las singularidades de cada territorio. Para Podestá, Vera y otros entrevistados que participaron activamente de la implementación del gobierno regional de Tarapacá, este proceso se concibió bajo el signo de la austeridad y la precariedad. Lo anterior se tradujo en una formación “residual” del gobierno regional a partir del reclutamiento de funcionarios desde distintas reparticiones públicas de la región.⁴⁵ Pero más importante aún es que, desde su génesis, el proceso de regionalización se ha caracterizado por la permanente tensión entre centralismo y descentralización, sin un soporte institucional que logre responder a las demandas de la ciudadanía y sociedades civiles regionales.

Complementariamente, los entrevistados coinciden en señalar que la implementación del gobierno regional fue débil desde su constitución, sin entrega de competencias que permitiesen haber emprendido este proceso desde el conocimiento y empoderamiento de quienes se encargarían de

⁴⁴ Para más detalles, véase Waissbluth y Arredondo (2011) *Descentralización en Chile: Una trayectoria posible*. Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Nota Técnica N° 4, Santiago de Chile.

⁴⁵ Los entrevistados observan críticamente la constitución del gobierno regional ya que, de acuerdo a los antecedentes vertidos, los jefes de servicios de la época habrían aprovechado de “deshacerse” de aquellos funcionarios de menor rendimiento para que formaran parte de la nueva línea del Gobierno Regional de Tarapacá.

materializar la nueva institucionalidad para el desarrollo regional. Como señalaba Rosa María Alfaro, por ejemplo,

“Se transfirieron varias competencias a las regiones, no solo a Tarapacá, sino a las regiones en general. Pero en lo que ha fallado este proceso de descentralización es que se traspasaron competencias sin capacitar a la gente, sin hacer una inducción, sin entregarles las herramientas para generar profesionales que se pudieran hacer cargo de estas transferencias. El tema no es descentralizar por descentralizar. Sino que descentralizar y entregarles las herramientas a la región para que ellos puedan resolver”.⁴⁶

Según la SUBDERE, un auténtico proceso de desarrollo regional se debería sustentar en las capacidades de auto-organización de los territorios para que en vez de objetos de políticas públicas las regiones se transformen en sujetos activos de cambio social (SUBDERE y Universidad de Tarapacá, 2008). Por otro lado, este proceso ha tropezado con un conjunto de determinantes estructurales que restringen las posibilidades de “endogenismo”, entendida como una dinámica que requiere de la formación de capacidades y dinámicas internas que propulsen la cohesión social y el desarrollo económico-social desde la propia región. Entre los determinantes se pueden mencionar las condiciones geográficas, la composición socioeconómica de la población, el tipo de Estado y sentido de la política pública que se ha venido construyendo en torno a la regionalización.

Ciertamente el influjo de factores externos en el despliegue del proceso de regionalización es indesmentible, especialmente en una región fronteriza como Tarapacá. Esta condición de región fronteriza ha tendido a ser anulada con la visión homogénea y chilenizadora del Estado. La construcción del regionalismo y de las identidades regionales ven al Estado central como un otro que busca imponer su visión. Las regiones y los actores regionales han atravesado por un periodo de aprender a ser y construir región. Pero como ha sido señalado anteriormente, este no es sólo un asunto que incumba a los gobiernos regionales. Son las universidades, las organizaciones territoriales y los grandes grupos empresariales los que debiesen, en teoría, aportar sinérgicamente a la construcción del regionalismo. Sin embargo, en la práctica, han sido débiles las conexiones entre generación de conocimiento y generación de políticas públicas regionales

En otras dimensiones de análisis relevantes como, por ejemplo, la dimensión de la identidad cultural, tampoco se aprecian símbolos y significados

⁴⁶ Entrevista realizada en Alto Hospicio, el 1 de abril de 2012.

entronizados con la construcción de regionalismo. En consecuencia, difícilmente el regionalismo ha logrado construirse desde el territorio. Como es posible identificar en la literatura y en las argumentaciones de los entrevistados, Chile se ha convertido un país de comunas y provincias pero difícilmente de regiones. Contrariamente a lo que podría sostenerse, dificultosamente la región de Tarapacá puede cotejarse como una excepción en la construcción de un regionalismo identitario. Las identidades locales si bien se han caracterizado por su fortaleza, la construcción de Tarapacá como región y espacio intermedio se ha caracterizado por su carácter artificial. Los elementos que responden a un regionalismo cultural se han escudado en la fortaleza de la historia del salitre o los pseudo-nacionalismos que giran alrededor de la Guerra del Pacífico. Sin embargo, subyacen fragmentos identitarios donde la propuesta regionalista no ha logrado convertirse en un esquema de organización más allá de lo que ha propugnado el Estado chileno. Tampoco el regionalismo ha logrado convertirse en un modelo de convergencia de procesos de desarrollo y potencial crecimiento económico territorialmente ampliado e inclusivo.

Sin relegar los factores endógenos a un segundo plano, el debate ha reconocido en el último tiempo la importancia de los factores estructurales sobre la debilidad del proceso de regionalización. Esta situación si bien fue observada por la comunidad internacional, no fue impedimento para que Chile lograra ingresar al selecto grupo de la OCDE, aspiración materializada el año 2010 al finalizar el primer gobierno de Bachelet.⁴⁷ En los últimos años, el debate se ha centrado en los obstáculos del diseño político-institucional y, particularmente, en el rol que jugarían el sistema constitucional vigente, los partidos políticos nacionales y la “cultura presicrática” sobre la conformación de un esquema político, económico y socialmente centralizado. Como señalase Valenzuela, académico dedicado a los asuntos de la descentralización y miembro de la comisión de reforma constitucional durante el segundo gobierno de Bachelet,

“Un regionalismo efectivo, uno de verdad y que no sea meramente retórico, requiere de una nueva Constitución sin lugar a dudas, porque son muchas las trabas. Aquí no se deja a los municipios endeudarse, no hay ley de rentas regionales, no se pueden generar empresas mixtas para dar servicios por la Constitución. Como la ley de partidos exige ser partidos “interregiones”, no hay partidos étnicos, un partido mapuche o un partido que identifique a una región específica, cosa que sí existe en otros países y facilita mucho la participación de los pueblos originarios, dándole poder a las respectivas regiones. Tampoco se reconoce el concepto de autonomía,

⁴⁷ Véase, por ejemplo, “OCDE: Descentralización de Chile no es condición para ingreso”. Dow Jones, 30 de julio de 2009.

ni siquiera para las regiones extremas, salvo y exclusivamente para la Isla de Pascua y Juan Fernández. Entonces el marco constitucional es horrible”.⁴⁸

El debate sobre la preponderancia del marco político-institucional chileno en tanto condición que favorece u obstaculiza la profundización del proceso de regionalización se ha convertido, en ocasiones, en una remembranza del pasado dictatorial e indudablemente ha sido objeto de controversias ideológicas. No obstante aquello, el segundo gobierno de Bachelet (en curso hasta la edición de este libro) se ha propuesto reformar la constitución para abonar de mejor manera el terreno en materia de descentralización. Si bien durante los anteriores gobiernos concertacionistas este debate estuvo presente, no desembocó en propuestas de reformas sustanciales de la carta constitucional.

Por lo tanto, las debilidades institucionales a nivel regional y nacional han sido consustanciales a las debilidades de la descentralización política y la incipiente profundidad del proceso de regionalización. Reconociendo que la regionalización es un proceso complejo y multidimensional, a continuación se profundiza el análisis de los regionalismos y del proceso de regionalización desde los ámbitos político, económico y sociocultural. De esta manera, iremos introduciéndonos paulatinamente en el análisis la funcionalidad estructural del Estado-región y de las políticas públicas para el desarrollo territorial. Con este ejercicio se busca recabar mayores elementos de juicio para comprender cómo, finalmente, el Estado se ha articulado en su interior y relacionado con los actores privados y las sociedades civiles regionales dentro de un escenario de transición y búsqueda de consolidación del sistema democrático a nivel nacional y subnacional.

4.2.2 Regionalismo político: Resurgimiento y politización discursiva

El regionalismo político ha sido una de las dimensiones que ha resaltado al momento de discutir sobre la ineficacia del proceso de descentralización frente el exorbitante centralismo y el carácter persistente e indeleble de las inequidades socioterritoriales en Chile y la región de Tarapacá.

Durante el gobierno militar, el regionalismo continuó la senda abonada por el gobierno de Frei Montalva, especialmente respecto de la construcción de una institucionalidad dedicada a organizar y ordenar las diferentes actividades sociales y productivas en el territorio. Posteriormente, en el contexto de

⁴⁸ Esteban Valenzuela: “Un regionalismo efectivo requiere de una nueva constitución”. *El Desconcierto*, Entrevista, 10 de abril de 2014.

transición democrática, la reforma de gobierno y administración regional impulsada por Aylwin (1992) creó un nuevo actor regional (los gobiernos regionales) que, contradictoriamente, ha continuado reproduciendo la tensión centralismo-descentralización. Por otro lado, fue notorio desde un comienzo el centralismo y predominio de los principales bloques políticos en la distribución de las cuotas de poder y su participación dentro de la estructura institucional del Estado. Como un octópodo que extiende sus brazos, los partidos políticos centrales intentaron mantener cooptado los espacios de poder regionales, limitando la emergencia de nuevos líderes políticos locales y de nuevos partidos políticos regionales. Así, como señalaba el concejal de Iquique Arsenio Lozano,

“Los partidos políticos son verdaderas dictaduras políticas en Chile. Te imponen los candidatos en las regiones como quieren, cuando quieren y a quienes quieren. No cambian en nada, son “los príncipes del Mapocho”. Cuanto tienes, cuanto cuestas, cuantos votos tienes, cuanto podemos darte”.⁴⁹

Como vimos anteriormente, el regionalismo difícilmente se ha logrado identificar como un movimiento social homogéneo a nivel nacional. En los distintos territorios del país, los levantamientos ciudadanos que han brotado en contra del centralismo y el abandono estatal de las regiones han carecido de organicidad y perdurabilidad en el tiempo. Desde una línea discursiva refractaria, el regionalismo fue introducido en algunos territorios como bandera de lucha contra el centralismo y como alegato en contra de la inequitativa redistribución de los frutos del crecimiento económico y el desarrollo social del país.

En la región de Tarapacá, el regionalismo encontró eco político en un clima de rencillas internas que se propagaron dentro de la Concertación, después de la intensa disputa que mantuvieron Lagos y Lavín en las elecciones presidenciales del año 1999.⁵⁰ En este escenario, el discurso regionalista se alzó como un argumento de legitimación del poder en los territorios en la medida que permitió distinguirse de los asedios políticos de la orden metropolitana y de la codicia de los partidos políticos centralizados por ganar los espacios de poder en las regiones.

En la década de los noventa y siguiente, la región de Tarapacá fue constantemente asediada por líderes políticos nacionales que buscaban apropiarse de los cupos parlamentarios de dicha circunscripción. Figuras de la

⁴⁹ Entrevista realizada en Iquique, 19 de abril de 2013.

⁵⁰ Esta elección fue, además, importante desde el punto de vista de la generación de un equilibrio en la correlación de fuerzas políticas entre la Concertación y la Alianza por Chile. Lo anterior, se grafica en el virtual empate técnico que precedió la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 1999.

política nacional como Sergio Bitar, Fernando Flores y Enrique Krauss, entre otros, daban cuenta del interés de los conglomerados políticos nacionales por copar los nichos de poder en los distintos territorios. En otros términos, los partidos políticos centralizados miraron instrumentalmente los cupos parlamentarios y, en algunos casos, fueron vistos como “trampolín hacia la presidencia”, tal como sucedió antiguamente, por ejemplo, con Arturo Alessandri (el León de Tarapacá), González Videla, Salvador Allende y otros. Sin embargo, los conflictos y fragmentación interna del bloque concertacionista otorgaron las primeras señales de ruptura que despejaron el camino para la formación de un movimiento regionalista de corte político que desembocó, finalmente, en la conformación de un partido político regionalista.

A comienzos del año 2000, el Partido por la Democracia (PPD) fue objeto de conflictos internos que desembocaron en una creciente fragmentación de dicha colectividad. Jorge “choro” Soria, en ese entonces alcalde de Iquique y Laura Soto, diputada de Valparaíso y militante PPD, comenzaron a impulsar un movimiento de disidencia que se reconocería como germen del regionalismo político. Ni los intentos conciliadores de Gido Girardi (PPD) ni los guiños de la Concertación lograron convencer a estas importantes figuras que, junto a los grupos independientes, proyectaron la creación de un partido político regional, idea que había estado rondando antes pero que no había llegado a materializarse.⁵¹ Así, el año 2003 se fundó el Partido de Acción Regionalista de Chile (PAR) que aglutinó a los disidentes de los principales bloques políticos, los independientes y líderes regionalistas.⁵² En las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2005, tanto independientes como regionalistas aunaron sus fuerzas creando el pacto denominado Fuerza Regional Independiente que sólo logró obtener una diputación en la Provincia de Iquique con Marta Isasi.⁵³ Más allá de los escasos cupos que concretamente logró alcanzar el partido regionalista, lo importante es que por primera vez en la historia de Chile se logró institucionalizar una corriente partidista con basamento en el tema regional.

⁵¹ Véase: “En marco de elecciones internas: Pugnas causan tensión en PPD”. *El Mercurio*, Nacional, 5 de abril de 2000.

⁵² Partido oficializado en los registros del Servicio Electoral del año 2004.

⁵³ Distrito N°2 compuesto por las comunas de Iquique, Alto hospicio, Camiña, Colchane, Pica y Pozo Almonte. Diputación condicionada al arrastre de la figura de Soria Quiroga. Posteriormente, Isasi deambulará por la Unión Demócrata Independiente y finalizará, luego de ser reelegida, por la línea independiente.

Luego de los mencionados acontecimientos, el PAR se dirigió inevitablemente hacia su disolución.⁵⁴ Sin embargo, buscando fórmulas para su reanimación, los miembros del PAR se unieron con otras colectividades para dar forma el año 2006 al Partido Regionalista de los Independientes (PRI). Este conglomerado nació de la fusión de la Alianza Nacional de los Independientes y el Partido Regionalista de Chile, los cuales se encontraban agrupados anteriormente en el movimiento de la Fuerza Regional Independiente. A pesar de las dificultades que sortearon los regionalistas, los actores políticos y sociales de Tarapacá percibieron este proceso como un triunfo político, pese a que evidentemente no lograron contrapesar las fuerzas políticas predominantes que se escudaron en el sistema binominal. En ese sentido, Marco Vergara, dirigente social y miembro del actualmente denominado Partido Regional Independiente, sostenía que:

“Nosotros conseguimos descentralizar la política del ‘partido de Santiago’, porque antiguamente los candidatos del partido se decidían en Santiago. Ahora no, nosotros decidimos aquí quienes son los candidatos. Nosotros gobernamos acá, decidimos si hay primarias o no hay primarias, luchamos porque los recursos sean repartidos aquí en la región. Nosotros no necesitamos que desde Santiago nos vengan a gobernar. Nosotros no somos niños chicos”.⁵⁵

Otras interpretaciones sugieren que el regionalismo político y la formación del PAR tuvieron, más bien, un carácter personalista e instrumental. Caracterizado como un “animal político indomable”, Soria es reconocido como un líder político tradicional y un fenómeno de la política chilena.⁵⁶ En ese sentido, Soria ha trascendido la política local al caracterizarse como un caso especial de liderazgo carismático e hiper-populismo. La construcción de fidelidad ideológica y redes clientelares le valió a Soria alcanzar el sillón de la alcaldía por cuatro periodos consecutivos (los cuatro periodos de los gobiernos concertacionistas). Si bien el discurso anti-centralista de Soria no surgió luego del quiebre con el PPD, a partir de este hecho el controvertido edil se declaró en una abierta “guerra contra el centralismo”.⁵⁷

⁵⁴ Es preciso recordar que la legislación chilena señala que los partidos políticos deben lograr una participación mayor al 5 por ciento para permanecer legalmente vigente. El PAR en las elecciones parlamentarias del año 2005 alcanzó un 0,40% del total de sufragios válidamente emitidos, lo que le significó su inevitable disolución.

⁵⁵ Entrevista realizada en Iquique, el 26 de marzo de 2013.

⁵⁶ Hijo de Alejandro Soria Varas, Jorge Soria Quiroga también llegó a ser apadrinado por Augusto Pinochet, un dato más de las controversias que envuelven la figura de Soria.

⁵⁷ Guerra contra el centralismo que se reafirmaba acuñando frases célebres como, por ejemplo, “quieren matar a Iquique” y “Santiago se lo quiere llevar todo”.

Con un estilo de hacer política que sus adversarios califican como “matonezco”, Soria logró sumergirse en las redes del poder local desde el comienzo de la transición democrática.⁵⁸ En esos años, Soria retomó su carrera política después de permanecer años bajo el silencio y la represión política del régimen militar.

Difícil sería caracterizar el liderazgo político de Soria y entender cómo a partir del quiebre con el PPD comenzó a consolidar una oratoria pro-regionalista que, en varias ocasiones, tiende a confundirse con un discurso localista de carácter “mesiánico” e “idealista”.⁵⁹ La racionalidad instrumental interpretada como signo de ambigüedad político-ideológica ha llevado a que Soria haya transitado desde el comunismo hasta llegar a apoyar abiertamente a la derecha y la Alianza por Chile en las elecciones del año 2005. Esto último se expresó en el apoyo a la candidatura presidencial del candidato Sebastián Piñera, cuestión que fue interpretada por sus correligionarios como una “traición política” y le valió fuertes recriminaciones por parte del bloque concertacionista y los “soristas” en general. Sin embargo, una vez resuelta la votación presidencial que le dio finalmente el triunfo a Bachelet, Soria no dudó en declararse como un “conspicuo seguidor del nuevo gobierno concertacionista”, dejando atónitos a sus seguidores y adversarios. En este clima y al corto andar del gobierno de Bachelet, Soria fue acusado por fraude al fisco, negociación incompatible y cohecho (más conocido como “caso Wittmann”), lo que fue interpretado por sus adherentes como una “persecución y venganza política” luego de que Soria apoyase a la derecha.⁶⁰ Después de este hecho, Soria fue inhabilitado de la actividad política dejando acéfalo el municipio de Iquique.

⁵⁸ El “matonaje político” practicado presumiblemente por Soria ha sido un asunto analizado tangencialmente por la comunidad científica. No obstante, es posible encontrarse con algunas evidencias que tienden a sindicar el sorismo como una “mafia” política local. Para mayores antecedentes véase, por ejemplo, “Soria fue detenido por fraude al municipio”. *El Mercurio*, Nacional, 10 de mayo de 2006. También se recomienda, “El Soriagate. Completa historia del caso judicial contra el ex alcalde de Iquique”. *El Mercurio*, Reportajes, 26 de noviembre de 2006.

⁵⁹ En términos coloquiales, el signo populista y mesiánico de Soria se retrata, por ejemplo, cuando define a Iquique como “la tierra prometida” o el “Miami chileno”. Para profundizar en este tema es recomendable el libro de Guerrero (2004).

⁶⁰ Véase, “Alcalde Jorge Soria denuncia persecución política en su contra”. *El Mercurio*, 13 de mayo de 2006.

En el caso de Arica, el regionalismo político se ha vivenciado de manera distinta.⁶¹ En Arica, el regionalismo que ha estado implícito en el discurso anti-centralista no desembocó en un apoyo a la corriente "sorista", entendiendo que fue uno de los principales líderes de esta corriente antes de su inhabilitación. Más bien, el regionalismo en Arica-Parinacota estuvo centrado, antes del año 2007, en discursos románticos que criticaban el doble centralismo (nacional y regional) y cortejaban relatos secesionistas. Evocando las remembranzas del pasado desarrollista, especialmente el periodo del Puerto Libre y la Junta de Adelanto, el discurso regionalista que portó la sociedad civil ariqueña tuvo un carácter generacional que no logró desembocar en nuevas propuestas ni encantar a las nuevas generaciones. Como señalaba Osvaldo Abdala,

“A diferencia de lo que ha sucedido en Aysén o en Calama, por ejemplo, el relato que se construyó en Arica en torno a esta demanda regionalista (que prosperó, por lo demás, porque se creó finalmente esto como región) lo lideraron personas muy mayores que estaban ahí en este proceso histórico y que muchos de ellos forman parte del tiempo de la Junta de Adelanto. Entonces, persistió por mucho tiempo en ese discurso una mirada muy románticista e idealista sobre ese tiempo en Arica. Pero esas personas no están ya en la arena pública, no se reactualizaron con su discurso. Entonces, lo que hay en Arica hoy son pequeños grupos de personas que a veces intentan poner el tema pero creo que muy carentes de conocimientos desde una mirada más histórica y de entendimiento de los procesos que se están dando”.⁶²

La información proporcionada por Abdala se complementa con una visión crítica respecto de las dinámicas internas que impulsa la corriente regionalista y que, a juicio de varios de los entrevistados, ha terminado por politizar la discusión. Entendiendo que el regionalismo surgió como una división territorial imaginaria que no contó con la participación de los actores regionales, es obvio que una de las consecuencias haya sido la falta de conocimiento, involucramiento y legitimidad de las políticas descentralizadoras impulsadas paulatinamente. En ese sentido, la pregunta sobre si Chile es, más allá de los formalismos normativos y los marcos político-institucionales, un país de regiones para algunos tiene una respuesta negativa tajante.

⁶¹ En este último caso, la cosmovisión del mundo andino y de las comunidades indígenas se basan en códigos distintos a los del mundo occidental. La interculturalidad, escasamente analizada en las políticas de desarrollo regional, se ha convertido en un asunto medular desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT el año 2008.

⁶² Entrevista realizada en Arica, el 19 abril de 2013.

Desde el punto de vista político-institucional, el proyecto regionalista impulsado las últimas décadas se ha caracterizado por la dispersión y falta de univocidad de visiones entre regiones y al interior de ellas. Esto fue especialmente evidente en las observaciones de los actores regionales entrevistados, quienes destacaron la dispersión de visiones comunales no aglutinadas en un proyecto regional. Esta situación ha permitido, en alguna medida, generar un discurso regionalista artificial y apropiado por grupos específicos. Complementariamente, una facción más radical de la corriente regionalista ha tendido a equiparar la regionalización con el anti-centralismo, construyendo un discurso público en base a argumentos pasionales reivindicatorios de la explotación y abandono de las regiones extremas por parte del Estado central. Así, los levantamientos regionalistas de la ciudadanía y la sociedad civil de la región de Tarapacá se han organizado en torno a la defensa intereses locales más bien fragmentados. Esto se basó en relaciones de competitividad más que de colaboración, especialmente a la hora de tratar de captar una mayor atención por parte del nivel central. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las reivindicaciones levantadas por los comités de defensa de Arica e Iquique, las cuales, como en el pasado, han tenido un carácter eminentemente localista y no-integrador de los asuntos comunes que los afectan como “región”.

Esta carencia de visiones socialmente compartidas que redundan en la debilidad del regionalismo fue un escenario propicio para que los partidos políticos nacionales (Concentración y Alianza por Chile, principalmente) hayan visto a Tarapacá como nicho de poder. En lo que sigue, se examina la dimensión cultural del regionalismo y las distintas identidades socioterritoriales que lo envuelven. El caso de Tarapacá, en tanto región multicultural y bifronteriza, resulta sugerente para entender la importancia de la identidad cultural en el análisis del regionalismo.

4.2.3 El regionalismo como fragmentos de identidades

La identidad cultural es un concepto voluble que se encuentra especialmente influido por las transformaciones del entorno social, las percepciones y estrategias de adaptación que los actores enarbolan en dicho entorno. La construcción de identidades es un proceso social y cultural permanente, basado en dinámicas de auto-reconocimiento y diferenciación. En ese sentido, representa una dimensión cambiante y altamente sensible a las variaciones del entorno socioambiental por lo que requiere, para su adecuada comprensión, de la introducción de perspectivas analíticas no-rígidas, flexibles, eclécticas, integrales y multidimensionales (Misón, 2001; Maraña, 2010; Molano, 2008).

No cabe duda que la identidad cultural representa un concepto invaluable e imprescindible para entender los fenómenos sociales y el sentido de los acontecimientos. Según Larraín (2001), las identidades estarían influidas por factores históricos, psíquicos y sociales. Entre los últimos destaca las consecuencias de la modernidad, el desenvolvimiento del sistema capitalista y los procesos histórico-sociales que distingue el desarrollo de las sociedades. Indudablemente, las identidades refractarias y de oposición formarían parte del engranaje que distingue la construcción de identidades como un proceso dialéctico (Wilson y Dissanayake, 1996; Swyngedouw, 1997; Estébanez, 2000; Meza, 2011). Desde el ámbito de la antropología –una de las disciplinas científicas que ha tenido mayor proximidad e inquietud por los asuntos culturales– se distinguen los aportes de Geertz (1973) en términos de entender la identidad cultural como un mecanismo de diferenciación que se reconstruye sobre la base de “símbolos” que estructuran una “telaraña de significados” que operan como guías en la acción de individuos y sociedades. Así, la construcción de identidades se lograría mediante el entrelazamiento de símbolos, signos y significados que proveerían de sentido a la percepción y auto-reconocimiento de los actores. Además, este proceso subjetivo e intersubjetivo se caracterizaría por poseer ciertas zonas de continuidad y persistencia (memoria histórica, recuerdos, remembranzas) pero, también, de cambio y transmutación (transculturación, aculturación, desculturación).

Como vimos en el primer capítulo, entre los estudios culturales que se han dedicado a explorar en profundidad el sentimiento de identificación con el “terruño”, como se reconoce en el obra de Castells (2003) sobre el *poder de la identidad* en el contexto de la globalización.⁶³ En este último sentido, según Castells, las identidades territoriales específicas no han sucumbido como algunos vaticinaban que sucedería una vez adentrada la etapa de globalización. Asimismo, su obra entrega importantes elementos que desmitifican el preconizado fin de la historia.⁶⁴ Así, las identidades locales y regionales no siempre se corresponden con las tendencias centralizadoras y homogeneizadoras que impone una globalización asimétrica. En no pocos casos, estas identidades se resisten a desaparecer. Pero qué pasa en América Latina y Chile donde las identidades regionales son más bien débiles y difusas.

En el caso chileno son relativamente escasos los estudios que se han dedicado a la sistematización de conocimiento respecto de las identidades

⁶³ Aunque Castells observa con particular atención las identidades regionales vasca y catalana, sus análisis aportan importantes elementos teórico-conceptuales.

⁶⁴ Para profundizar en este debate, véase la columna de Manuel Castells “El poder de la identidad”. *El País*, columna digital, 18 Febrero de 2003.

regionalistas y su desenvolviendo a través de los años. Generalmente, los estudios sobre identidad cultural han puesto su foco en la situación de los pueblos indígenas y en el valor identitario de la nación donde se logra evidenciar que los chilenos se identifican más con su país que con su región (Mizón, 2001; SUBDERE, 2009). En este contexto, hablar de identidades regionales puede encaminarnos hacia un debate que tiende a levantarse desde la artificialidad misma del proceso de regionalización enunciada por Boisier (2007). La identidad regional no se define a partir de un único factor y, en dicho sentido, resulta más propicio de hablar de identidades en plural como argumentan, por ejemplo, Serrano y Fernández (2012).

La definición de las identidades regionales en Chile parece es ambigua dada las dinámicas endógenas, el multiculturalismo y la heterogeneidad socioterritorial que distingue a cada caso en particular. Empero, distinto ha sido el caso de los espacios locales que en algunos casos como el de Iquique, Arica, Chiloé, Puerto Montt o Punta Arenas han despuntado como símbolos de identidad. Pero lo anterior no debe confundirse con los raciocinios aristotélicos que representan a Chile como la suma de sus regiones. Tampoco las regiones podrían entenderse, tal cual señalaron Podestá, Boisier y otros, como la suma de sus comunas o provincias.⁶⁵ Desde el enfoque sistémico, uno de los principales retos del Estado chileno en las últimas décadas se relaciona con la disyuntiva de cómo congeniar la “unidad de la diferencia”, es decir, entender que la diferencia no es un peligro para la unidad nacional y el carácter unitario del Estado (Beriaín, 1996; Carassale, 2005; Luhmann, 1998 y 2007).

En el caso de Tarapacá, como vimos en el segundo capítulo, el proceso de chilenización fue apabullante y se basó en la negación de las identidades no-chilenas (peruanos y bolivianos, especialmente). Posteriormente, el influjo del centralismo tendió a subvalorar la identidad cultural reduciéndola a los aspectos folklóricos y tradicionales de la zona. Durante el régimen militar, las políticas culturales decayeron y identidades minoritarias fueron subsumidas por la reafirmación de la identidad nacional. Ya en los años noventa, en un escenario de transición democrática (a nivel nacional, regional y mundial), el debate sobre las identidades culturales y, en especial, de las identidades territoriales comenzaron a cobrar mayor fuerza. En el plano regional de la incorporación formal de la dimensión cultural e identitaria comienza a ser más visible a partir de la década de 2000. La SUBDERE, al respecto, ha apoyado activamente la generación de estudios sobre las identidades regionalistas,

⁶⁵ Ambos enfatizaron esta idea en las entrevistas realizadas.

especialmente en los últimos años del gobierno de Bachelet cuando se hizo hincapié en la dimensión cultural del desarrollo regional.

A pesar del peso ejercido por el centralismo y el proceso de chilenización en Tarapacá, esta región construyó una serie de símbolos de auto-identificación que se basaron en las identidades locales y transfronterizas. Sin embargo, como identidades territorialmente periféricas no construyeron un discurso común y consensuado sino, más bien, basado en fragmentos e intereses locales específicos. Resulta lógico poner en entredicho la viabilidad en la construcción de identidades regionales o regionalistas en Chile cuando al peso del centralismo se agrega el fuerte énfasis que gira alrededor de la identidad nacional. Inclusive, es posible identificar visiones más tajantes que condicionan el éxito o fracaso del proceso de descentralización al fortalecimiento de las identidades regionales y, en especial, a la identificación de los ciudadanos con el territorio.

Se evita en este estudio comprender las identidades regionalistas en términos durkheimnianos, vale decir, a partir de la idea que el éxito del regionalismo depende de la internalización del valor de la descentralización en una especie de “conciencia colectiva”. La dimensión cultural del centralismo ha sido uno de los principales obstáculos del proceso de descentralización. Para Boisier, por ejemplo, “si el proceso de regionalización no se mete en la cabeza de los actores difícilmente llegará a buen puerto”.⁶⁶ Desde este punto de vista, la reproducción del centralismo no solamente se relaciona con aspectos “objetivos” ligados, por ejemplo, al marco normativo-institucional, sino que, especialmente, se relaciona con factores culturales, intersubjetivos e ideológicos que se traducen en prácticas y representaciones que crean “realidad”.

La construcción de una identidad regionalista en Tarapacá ha estado relacionada desde los años treinta con un discurso anti-centralista. Como señalaba Guerrero (2009a), la identidad cultural de la región de Tarapacá ha sido vista históricamente desde el nivel central como una dimensión de la “irracionalidad” que se reduce, por lo general, a expresiones folklóricas con acento en la cosmovisión andina, en las añoranzas de la memoria “pampina” y el fervor de las expresiones de religiosidad popular desatado en masivas fiestas populares (La Tirana, Virgen de las Peñas, San Lorenzo del Pueblo de Tarapacá). Desde la región, por su parte, continúa presente el componente anti-centralista cruzando el debate público relativo a lo que significa “construir región”. Expresiones como “Chile comienza en Iquique” (aludiendo al abandono e

⁶⁶ Afirmación vertida en entrevista realizada en Santiago, 29 de abril de 2013.

indiferencia de las autoridades respecto a los problemas económicos y sociales de Arica) o la primera estrofa del himno de Iquique que corea: “si supimos vencer el olvido, soportando un ocaso tenaz, evitemos que en estos instantes el progreso nos pueda cegar, iquiqueños arriba la frente...”⁶⁷, dan cuenta de identidades marginales que han logrado sortear el abandono o la hegemonía del Estado y de la elite del poder central.

Especialmente desde fines de los años noventa, las brechas económico-sociales entre Arica e Iquique imprimieron ciertos matices al discurso anti centralista que, repleto de símbolos y significados, logró penetrar nuevamente en el proceso de auto-reconocimiento de lo local más que lo estrictamente regional. Pero, de acuerdo a lo que ha sido posible evidenciar, esta situación ha ido cambiando lentamente especialmente desde comienzos de 2000 cuando en un escenario de post-crisis económica y después de una década de reformas descentralizadoras resurge el discurso anti-centralista en medio de un conflicto que se encontraba latente.

En el caso de Arica y, en parte, en Alto Hospicio, los discursos identitarios de los actores sociopolíticos locales tendieron a enfatizar la situación de abandono por parte del Estado y la atención “desmedida” hacia Santiago y la capital. En Iquique, por su parte, el discurso que se ha construido las últimas décadas rememora el tiempo de abandono durante y después de la crisis salitrera, enfatizando el despojo de la riqueza de las regiones por parte de la capital.

Pero, por otro lado, también está presente el influjo del crecimiento económico, los procesos migratorios y los cambios poblacionales sobre la configuración de identidades territoriales. Estos procesos no necesariamente han contribuido a afianzar las identidades regionales. Como señalaba Jesús Mesías,

“la región se ha transformado como California, todos vienen a buscar el oro y a nadie le interesa el progreso de la ciudad, ¿por qué? Porque yo no soy de acá, entonces me interesa llevarme el oro y no me interesa las cosas cotidianas que pasan en mi ciudad, sencillamente, no les interesa”.⁶⁸

Las representaciones de “despojo” y el sentimiento de impotencia frente al poder del centralismo son componentes que forman parte de los “sentidos compartidos” que modelan las percepciones e identidad cultural de los habitantes de la región de Tarapacá. Pero las transformaciones socioterritoriales también han develado la pérdida de identidad o una débil

⁶⁷ Himno escrito por Santiago Polanco en los años cincuenta, cuando la pesca industrial comenzaba a dejar en el olvido la crisis del salitre.

⁶⁸ Entrevista realizada al dirigente social Sr. Jesús Mesías en Iquique, 27 marzo de 2013.

identidad en el territorio. Este ha sido el caso de Alto Hospicio y las pequeñas comunidades de pescadores que habitan el borde costero de la región donde no existen estrategias efectivas de arraigo cultural al territorio. Como señalaba Sonia Moreno, dirigente social del borde costero Iquique-Río Loa:

“En la mayoría de las caletas del borde costero la gente no pertenece a la región, no existe arraigo con la tierra, solamente existe destrucción, una poda indiscriminada del recurso huiro, que ahora con los años nos está repercutiendo en qué que no hay peces de orilla, que no hay mariscos porque los huiros son zonas de reproducción, de crecimiento, de protección y esto va a ser peor si recién estamos empezando. Para algunos proyectos somos considerados en la comuna del Tamarugal y otros en la comuna de Iquique, entonces no se entiende, qué estoy haciendo en el Tamarugal si yo no soy del altiplano, soy del borde costero y en el borde costero soy evaluada igual que en la comuna de Iquique”.⁶⁹

Como ha sido señalado previamente, la evidencia disponible da cuenta de un crecimiento paulatino de la migración en los últimos años el cual, de acuerdo a la percepción de los distintos entrevistados, operaría como un fenómeno que visiblemente habría incidido en la transformación de las identidades territoriales.⁷⁰ Como señalaba Juan Pablo Ortuño, la identidad regional no se reduce al discurso regionalista del alcalde Soria que ha sido quien, notoriamente, ha personificado el símbolo del regionalismo en la región de Tarapacá.

“El alcalde Soria ha llevado el tema del regionalismo pero el problema es que los iquiqueños dejaron de ser mayoría hace mucho tiempo. Aquí hemos tenido mucha migración extranjera pero también mucha migración nacional, fundamentalmente ligada al sector minero. Esta región, según el último censo, fue la región que más ha crecido en Chile. Y aquí no tienes una identidad. Por lo menos el 30 ó 40 por ciento de la población es nueva y, claro, años viviendo en una región no te genera “identidad”. Aquí la gente está de paso. Eso lo puedes verificar en el tema de las votaciones. Alto Hospicio es uno de los mejores ejemplos. Alto Hospicio es la comuna que más creció en Chile, tiene casi 100 mil habitantes, ¿sabes cuanta gente votó? Votaron 9 mil, votó el 10 por ciento y el alcalde salió con 6 mil votos. Imagínate, 80 mil personas no fueron a votar. Alto Hospicio es una comuna nueva, creció como loca y el 90 por ciento no tiene ningún interés en participar en la votación de su alcalde, por qué, porque está de paso y no tiene identidad con el

⁶⁹ Entrevista realizada en Iquique, 3 abril de 2013.

⁷⁰ Algo que tampoco es estrictamente nuevo en la región de Tarapacá que, a lo largo de su historia, ha recibido diferentes olas migratorias de Europa, Medio Oriente, Asia, los países vecinos y connacionales. La región de Tarapacá es un territorio socioculturalmente híbrido, con particularidades que no se repiten en otras regiones del país.

territorio. Entonces, cómo tú logras tomar la bandera del regionalismo cuando no tienes identidad local, cuando no te identificas con tu territorio”.⁷¹

La falta de identificación y arraigo “terrenal” en una comuna nueva como Alto Hospicio, sumado a la falta de políticas públicas en materia de fortalecimiento de la identidad regional se ha expresado de distintas maneras. Falta de participación social, débiles redes de colaboración y capital social disminuido son parte de las consecuencias más tangibles.

Es importante reconocer que el centralismo y estandarización en el diseño de políticas públicas, especialmente las sectoriales, continuaron reproduciendo una cierta “ceguera espacial”. Y han sido espacialmente ciegas porque, por largo tiempo, han subvalorado la importancia de los aspectos socioculturales e identitarios como elementos que, de una u otra forma, tienden a determinar los resultados e impactos de las políticas públicas de desarrollo territorial, así como la efectividad latamente aclamada para el proceso de descentralización. Como señalaba Osvaldo Abdala en el marco del presente estudio, las políticas públicas en Chile se han caracterizado por:

“estar disociadas del territorio y no incorporar dimensiones tan importantes como la identidad cultural. Por una parte eso es así, pero si tú miras esta región te preguntas, bueno, cuál es la identidad de Arica, cuál es la identidad cultural, cuál es el sello que tiene este territorio. A eso hay que agregar que el Estado en esta zona nunca ayudó a construir identidad, porque el Estado también debiera ayudar a construir identidad territorial y yo creo que, en este periodo, esto tampoco ha sucedido”.⁷²

En el testimonio de Abdala se aprecia una visión crítica que, en parte, confirma lo que se ha venido sosteniendo en términos de la dilución y fragmentación de identidades dentro de la región. Sin embargo, este no es un problema nuevo. Mariano Latorre lo advertía a mediados del siglo pasado: “pretender uniformar a los chilenos resulta imposible”, así como resulta imposible continuar construyendo económica, social, política y culturalmente Chile desde la capital.⁷³

En consecuencia, el fortalecimiento de las identidades regionales o de las identidades que caracterizan y vivifican un territorio es un asunto incipiente e inmaduro que ha ido tomando forma dentro de las políticas de segunda generación. El Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional dirigido por la SUBDERE desde el año 2008 da cuenta de los esfuerzos por resituar la

⁷¹ Entrevista realizada en Iquique, 12 abril de 2013.

⁷² Entrevista realizada en Arica, 19 de abril de 2013.

⁷³ Una interesante nota al respecto se puede encontrar en: “¿Quiénes son los más chilenos?” *El Mercurio*, Visión Nacional, 28-06-2000.

identidad cultural como pilar que permite estimular la creatividad, la cohesión social y las capacidades endógenas que operan, finalmente, como “motor” del desarrollo regional. Uno de los dilemas que ha estado presente en las políticas de fortalecimiento de las identidades regionales es hasta qué punto es posible establecer una relación de complementariedad entre las identidades locales, las identidades regionales y la identidad nacional chilena, sin subordinar una a otra. El debate, en este sentido, ha continuado abierto y se continuará profundizando en la siguiente sección desde la perspectiva del resurgimiento de los actores socioterritoriales, sus relaciones y roles en el desarrollo regional.

4.3 (Re)surgimiento de los actores socioterritoriales y su rol en el desarrollo regional

Desde los años noventa en adelante, el (re)surgimiento de los actores socioterritoriales en Chile estuvo marcado por la simbología del ‘renacer’, después de años de silenciamiento político, represión y autoritarismo. En este sentido, la transición democrática estuvo estrechamente ligada a la necesidad de recomponer el cuerpo de relaciones cívicas y sociales al establecer los canales institucionales necesarios para el reconocimiento de los actores sociales y políticos. Uno de los ejes principales del proceso de transición democrática estuvo relacionado con la conformación de canales institucionales necesarios para el reconocimiento formal de los actores sociales, económicos y políticos en el territorio, así como de los procesos de participación ciudadana y redemocratización.

En este apartado se analiza cómo se dio este proceso en la región de Tarapacá, destacando las percepciones, representaciones y prácticas de los actores socioterritoriales sobre los procesos de descentralización y desarrollo regional.

4.3.1 El lánguido despertar del actor socioterritorial en Tarapacá

Hay varios aspectos que considerar a la hora de observar el lánguido despertar de los actores sociales del desarrollo regional. En esta primera sección, se releva el proceso de constitución de nuevos actores sociales con especial atención al mundo de las organizaciones sociales territoriales. Indubitablemente el concepto de actor social es portador de una dimensión subjetiva y cubre un amplio margen de representaciones (individuales, grupales, institucionales, sociales, culturales y territoriales). El desarrollo regional es el resultado de relaciones entre múltiples actores sociales que se desenvuelven en territorios específicos. Sus intereses y expectativas si bien varían, se espera

confluyan en visiones relativamente compartidas acerca de los objetivos del desarrollo regional. Sin embargo, la confluencia de voluntades no es lo único. Los actores sociales territoriales, por lo general, se encuentran altamente influidos por los cambios del entorno y los escenarios sociopolíticos. En esa línea, el contexto de transición democrática y reformas institucionales son aspectos vitales para comprender las estrategias y dinámicas de relacionamiento entre el Estado y los actores sociales en las regiones.

El proceso de constitución de actores territoriales en Chile ha sido un proceso complejo, inacabado y que depende del carácter heterogéneo de las regiones y los contextos socioculturales. El sentido de la descentralización como proceso inacabado, incompleto, difuso y superficial ha estado asociado a las imperfecciones del sistema democrático chileno, el centralismo de los partidos políticos y los débiles mecanismos de participación ciudadana con carácter resolutivo, entre otros factores.⁷⁴ Además, como vimos en el segundo y tercer capítulo, el propio sistema ha planteado límites a los actores socioterritoriales en términos de las potestades consultivas y no resolutivas que les fueron asignadas al mundo de las organizaciones sociales y los representantes de la ciudadanía.

Desde fines de los noventa, el Ministerio Secretaría General de Gobierno y sus secretarías regionales comenzaron a tener un rol interlocutor más activo con el mundo de las organizaciones sociales. La identificación, clasificación y formalización de las organizaciones sociales permitió mejorar la interlocución y establecer pisos mínimos de participación ciudadana. En el caso de las organizaciones sociales territoriales, su acción se ha definido a partir de su rol en la gobernanza de políticas públicas y en el apoyo a la gestión de las autoridades gubernamentales. La División de Organizaciones Sociales fue posicionándose como un actor institucional articulador e interlocutor con la sociedad civil regional. Los Consejos de la Sociedad Civil, creados para apoyar la formulación de políticas públicas, han ejercido un rol desde el nivel central, con escasa injerencia en la toma de decisiones regionales. En el caso de la CONAREDE (que ha sido una de las instancias de la sociedad civil con mayor visibilidad comunicacional en materia de regionalización y descentralización), continuó ejerciendo durante la última década una labor eminentemente centralizada, sin presencia visible en la región de Tarapacá.

Pero más allá de los espacios institucionales creados para el mejoramiento de la interlocución Estado-sociedad civil en los territorios, la debilidad de los

⁷⁴ Donde el proceso de participación ciudadana ha adquirido mayor formalidad y desplante ha sido dentro del sistema de evaluación de impacto ambiental promovido por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Ministerio del Medio Ambiente, desde el año 2010).

actores territoriales se ha vinculado, también, a la carencia de liderazgos sociopolíticos. Esta falta de liderazgos se ha relacionado con varios factores. Entre otros, los estudios y diagnósticos tienden a destacar aspectos normativos-institucionales y, especialmente, el asfixiante centralismo que han ejercido históricamente los partidos políticos nacionales, los cuales tenderían a liquidar todo intento de formación de liderazgos endógenos (Agor, 1973; García, 1988; Horst e Irarrázabal, 2008; Navarrete, 2012). Pero también ha jugado un papel importante la auto-percepción de los propios actores territoriales, donde se auto-reconocen las debilidades intrínsecas al carácter decisonal y el escaso poder de negociación que poseen para generar cierto balance con los poderes políticos del nivel central. Como señalaba uno de los dirigentes entrevistados, “no queremos ser más cortadores de cinta” (Marco Vergara). Esta frase sintetiza un sentimiento de frustración que embarga a los dirigentes sociales a la hora de consultárseles cuál ha sido su rol en el desarrollo regional en el contexto de transición democrática y a partir de las reformas descentralizadoras impulsadas durante los últimos años.

Tal como fuese enunciado en la sección precedente, entender la región como “sujeto colectivo” puede generar ruidos desde el punto de vista epistemológico. La diversidad de actores, de hecho, fue un aspecto problemático para los gobiernos de la Concertación que, con el afán de conseguir cierto ordenamiento de las relaciones Estado-sociedad civil en los distintos territorios, debió restablecer el “rayado de cancha” y formalizar el reconocimiento del mundo de las organizaciones sociales. En el caso de la región de Tarapacá, la sociedad civil se ha caracterizado por aglutinar una “constelación de actores sociales provenientes de diversas matrices culturales”, los cuales poseían “visiones históricas distintas sobre la región” y, a partir de allí, valoraban de diferente manera el rol del Estado y definían estrategias económicas distintas para su sobrevivencia. En consecuencia, no ha habido “una visión de región única y monolítica”, sino que, más bien, han predominado “tantas definiciones de región como actores y racionalidades” (Podestá y Veyl, 2002: 43).

Así, el retorno del actor socioterritorial ha estado condicionado por un conjunto de factores históricos e institucionales que han resultado determinantes en el desarrollo regional. Si bien en la región de Tarapacá la implementación inicial de los procesos de participación ciudadana se caracterizó por su informalidad, falta de rigor metodológico y voluntariedad, operaron como un importante soporte de información y legitimación de las políticas públicas. Lo anterior se tradujo, por ejemplo, en la difusión de los fondos públicos concursables y el empoderamiento de los dirigentes más activos y ávidos de obtener recursos del Estado para sus comunidades. No

obstante, ha quedado instalada en la retina de los actores territoriales que estos avances aún resultan insuficientes y requieren de un nuevo escenario que fortalezca la participación ciudadana y re-encante a los ciudadanos por los asuntos públicos de su territorio próximo.

En general, los escasos estudios generados desde las propias regiones reconocen un cierto grado de fortaleza respecto del número de organizaciones sociales que han aflorado en Tarapacá y, específicamente, en la localidad de Alto Hospicio. Según las fuentes de la Secretaría General de Gobiernos y la División de Organizaciones Sociales, la década de 2000 la región de Tarapacá presentó uno de los incrementos más significativos en cuanto al surgimiento de nuevas organizaciones sociales se refiere. Sin embargo, contradictoriamente a lo que cabría esperar, el incremento en el número de organizaciones de la sociedad civil no necesariamente se ha traducido en un mejoramiento de la percepción de las “redes de apoyo” por parte de la ciudadanía. En otras palabras, el aumento en el número de organizaciones sociales no ha sido percibido como un fortalecimiento de lo que se reconoce como capital social.

Además de los factores político-institucionales y organizacionales que operan como determinantes de las estrategias impulsadas por los actores socioterritoriales, los entrevistados y, particularmente, los dirigentes sociales entrevistados coinciden en señalar que durante este periodo se fue instalando una “cultura del miedo” a la hora de participar y defender los derechos sociales. La precariedad con que operan algunos servicios, con falta de profesionales especializados como sucede, por ejemplo, en el sector salud ha generado tensiones en la relación Estado-sociedad civil, así como las relaciones que establece cada ciudadano con los servicios públicos regionales. Como señalaba Alicia Naranjo en su calidad de dirigente social,

“No hay opinión de la gente. La gente no expresa su sentir de haber sido mal atendida por miedo a no ser nuevamente atendida. A nosotros nos ha costado que las personas entiendan que en cada entidad hay una oficina OIRS (Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias). Eso (miedo) hace que la participación ciudadana sea la mínima”.⁷⁵

Desde la mirada de los dirigentes sociales de la región no se aprecia convicción respecto de las posibilidades de convertir a los actores territoriales en sujetos reales de cambio social. La participación social ha dependido de las capacidades de un selecto grupo de dirigentes sociales que logran acceder a recursos y beneficios comunitarios. Además, el papel de las organizaciones sociales territoriales muchas veces ha desembocado en dinámicas divisionistas. Esto ha

⁷⁵ Entrevista realizada en Iquique, 20 de marzo de 2013.

sido particularmente notorio en la región de Tarapacá entre las uniones comunales de juntas de vecinos donde los conflictos de poder y las estrategias divisionistas han derivado en la creación de nuevas uniones vecinales que han terminado operando de forma paralela, sin coordinación ni sentido de cohesión. El interés de los partidos por mantener el control político de las organizaciones sociales, pese a su legalmente declarada autonomía, se explica en parte porque representan un ‘reservorio de votos’. Para los alcaldes este es un espacio electoralmente estratégico. En atención a esta dimensión, el dirigente social Oscar Oyarzún, con lucidez y sentido crítico, señalaba:

“En general, el dirigente social ha perdido relevancia yo diría por dos motivos. Primero, porque la propia autoridad aparece inhabilitando su accionar, aparece obstaculizando sus requerimientos, su accionar, lo que plantea. Y, segundo, porque los dirigentes deben lidiar contra las débiles capacidades de gestión institucional, la politización y la apatía de los propios vecinos”.⁷⁶

A lo que se refiere Oyarzún es, precisamente, a que el desempeño de la ciudadanía y la sociedad civil regional se ha visto limitado y sobrepasado constantemente por las decisiones y prácticas políticas basadas en el atesoramiento y concentración del poder. Esta situación ha sido un factor que, a nivel territorial, ha ido erosionando la legitimidad de los gobiernos locales, la dirección de los recursos públicos y el impacto de las políticas públicas. Esto ha sido percibido como una de las debilidades intrínsecas del sistema democrático chileno o, como señalaba el dirigente Jesús Mesías, se ha erguido como signo de una “democracia disfrazada”, una “democracia de folletería” que finalmente no lograría representar a los ciudadanos ni otorgarle las herramientas necesarias a la sociedad civil para convertirla en un interlocutor válido con el Estado y el gobierno en sus distintos niveles.

Otro elemento no menos relevante que fue posible hallar en los relatos de los informantes estratégicos entrevistados dice relación con las dinámicas dirigenciales que se establecen a partir del arquetipo normativo creado durante los gobiernos concertacionistas. La ley de organizaciones vecinales, así como la ley de participación ciudadana, permitió desde un comienzo la reelección de los dirigentes sociales. Esta situación, de acuerdo a la apreciación de los actores regionales entrevistados, ha mermado la posibilidad de renovación y emergencia de nuevos líderes comunitarios. Además, se han generado ciertos vicios que han tendido a deteriorar la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo regional. Como señalaba Osvaldo Abdala,

⁷⁶ Entrevista realizada en Iquique, 23 de abril de 2013.

“El clientelismo político que se ha generado en el mundo dirigencial es un asunto no menor. Muchos representantes de la sociedad civil han hecho de esto casi una profesión y no aportan realmente, no representan mucho o lo ocupan como una plataforma para después acceder al campo político. Acá se han dado dos fenómenos. Muchos locutores de radio han alcanzado cargos políticos de dirección comunal y también se ha dado con personas del mundo de los dirigentes que han ido escalando. Entonces, te das cuenta que se olvidaron por qué estaban ahí, representaban a un gremio, representaban a un sector pero finalmente era sumamente instrumental su paso como dirigentes. Dirigentes ‘vitalicios’, usufructuando del sistema. Está lleno de personas que se ‘apernaron’ en los cargos dirigenciales y no los sueltan. Al final, trabajan para ellos mismos, con niveles de participación mínimos”.⁷⁷

En esos términos, las organizaciones sociales territoriales se han convertido en espacios de poder que pueden llegar a convertirse en una traba para aquellos objetivos ligados a un reimpulso de los procesos de participación ciudadana, entendida esta como una dimensión fundamental del proceso de democratización y modernización del Estado. Entonces, sin desconocer los avances institucionales en el campo de la participación ciudadana, también es preciso examinar aquellas visiones críticas que denuncian la existencia de “juntas de vecinos muy viciadas, sin representatividad, sin votaciones, acomodadas de acuerdo a la autoridad que esté en el poder y utilizados políticamente”.⁷⁸

Por otra parte, resulta relevante observar el papel de las universidades regionales en la medida que son entendidas como actores territoriales que aportan inteligencia a los procesos desarrollo regional. En el caso de la región de Tarapacá, las universidades públicas regionales se vieron, durante este periodo, debilitadas por la feroz emergencia de universidades privadas y programas académicos que fueron de la mano con las tendencias del mercado. Sin embargo, la calidad quedó relegada a un segundo plano, así como la calibración entre la oferta académica y la real posibilidad de absorción de profesionales y técnicos en el mercado laboral regional. Además, la investigación científica no ha sido precisamente uno de los principales fuertes, a pesar de los esfuerzos que han realizado de las universidades regionales (Universidad Arturo Prat y Universidad de Tarapacá) en esta materia.⁷⁹ Esta

⁷⁷ Entrevista realizada en Arica, 19 abril de 2013.

⁷⁸ Observaciones vertidas por el dirigente territorial Juan Céspedes, en entrevista realizada en Alto Hospicio, 27 de abril de 2013.

⁷⁹ La creación del Instituto Isluga (dedicado a los asuntos indígenas), el Instituto de Estudios Internacionales (INTE) o el Instituto de Alta Investigación son ejemplos de lo anterior.

situación, especialmente durante los últimos años, condujo a la inestabilidad, insolvencia y debilitamiento de áreas estratégicas como las ciencias sociales y las humanidades.

El régimen militar concibió a los centros universitarios regionales como agentes claves para el desarrollo regional. Además de centros pensantes de la regionalización desde las propias regiones, las universidades fueron concebidas como un actor central para desencadenar las sinergias necesarias para tal propósito. Durante el periodo concertacionista, este principio se mantuvo incólume. Sin embargo, las políticas de autofinanciamiento y el clima de competitividad que resultaron de la propagación en regiones de otros centros educativos volcados hacia una lógica de mercado, terminaron por generar fuertes presiones sobre las universidades regionales existentes (Universidad Arturo Prat y Universidad de Tarapacá). Así, junto con el escaso aporte estatal, las universidades regionales difícilmente han logrado consolidarse como agentes protagónicos del desarrollo regional.

El despliegue de la ciencia en regiones ha sido limitado, especialmente en el ámbito investigativo y tecnológico. Entre las brechas de mayor relevancia se cuentan la baja focalización de recursos para iniciativas de investigación, desarrollo e innovación; bajo nivel de transferencia tecnológica regional; brechas en infraestructura; insuficiente articulación con otros actores socioterritoriales y sectores productivos; entre otros (CONICYT, 2010). Como señalaba Delamaza,

“En los barómetros, las universidades son instituciones que están altamente valoradas por la ciudadanía y donde se cree que son claves para el desarrollo. Pero esa expectativa alta es débilmente cumplida por la mayoría de las universidades. Son marginales las actividades que hacen en términos de construcción de la región. Y a mí me llama la atención que, por ejemplo, en el CIPTAR el gobierno regional lo arma pero lo extraño es que allí no participa la universidad. Entonces, es muy raro eso y es un asunto que termina dificultando la posibilidad de generar un desarrollo regional fundado en la fluidez y articulación entre actores”.⁸⁰

Conforme a lo expuesto y atendiendo el caso de Tarapacá, las universidades regionales no se consolidaron como un pilar sustantivo para el desarrollo regional. EL Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPTAR), mencionado por Delamaza, no se articuló con las universidades regionales para establecer un modelo de gestión conjunto. Es más, los directores y ejecutivos principales (afuerinos) fueron designados por cuota presidencial, con algunos vicios organizacionales que han puesto en entredicho su constitución.

⁸⁰ Entrevista realizada en Santiago de Chile, 2 mayo de 2013.

En general, las universidades regionales quedaron sujetas a las dinámicas del mercado y los exigüos márgenes de acción posibilitados por los inequitativos y raquíticos aportes estatales. Su articulación con las cúpulas políticas regionales generalmente ha evidenciado un carácter instrumental, ligado a la necesidad de generar proyectos institucionales vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Durante el periodo analizado, como advierte Antonia Santos, difícilmente las universidades regionales lograron convertirse en agentes territoriales desencadenantes de las sinergias necesarias para la formación de “masa crítica” y para la generación de un proceso de desarrollo regional genuinamente pensado desde la propia región.

En conclusión, parafraseando a Boisier (2009), el retorno del actor socioterritorial al nuevo escenario de transición democrática estuvo marcado, en el caso de la región de Tarapacá, por la heterogeneidad sociocultural de grupos con distintas racionalidades e intereses que han logrado, únicamente, aglutinar esfuerzos a partir de temas locales. En una muy escasa medida, estas visiones han compartido el sentido de una visión regionalista integradora.⁸¹ La carencia de liderazgos regionales ha sido la tónica de este periodo, con figuras que no representan la renovación de ideas y se han anquilosado en el poder con discursos colectivistas pero con intereses particulares y clientelares. Estos líderes que “se repiten el plato” y ejercen la gobernanza del desarrollo regional a punta de cuestionables prácticas políticas han corroído la legitimidad de las políticas descentralizadoras, generando incredulidad en la ciudadanía y desafección por contribuir a sustentar el desarrollo regional desde el empoderamiento y participación de los actores territoriales. Esto último aparece fuertemente reflejado en las entrevistas y ha sido una de las fuentes del debate académico de los últimos años.

Entonces, habrá que replantear la interrogante sobre los alcances de los procesos de desarrollo regional endógenos dentro de un escenario socio-institucional que ha planteado límites a los actores territoriales, instrumentalizando su rol y debilitando la posibilidad de generar procesos participatorios amplios desde donde se piense y reverbere el desarrollo regional.

⁸¹ Esta cuestión se puede apreciar en los discursos presidenciales analizados, así como en los discursos de las propias autoridades regionales (políticas y sociales).

4.3.2 Actores privados y desarrollo regional: Entre la responsabilidad social y las externalidades negativas de la industria extractiva

Los años noventa fueron escenario de una trayectoria de crecimiento económico inédita en el país, con tasas de crecimiento que bordeaban el siete por ciento (Schmidt-Hebbel, 2006; Agüero y Rivadeneira, 2011). Esta situación inmejorable dio pie al auto-calificativo de los “jaguas del Pacífico”, emulando la metáfora de “los tigres asiáticos” que destacaba las bondades de las economías niponas. La región de Tarapacá no estuvo ajena a este proceso y fue testigo de importantes transformaciones en la estructura productiva. A la inestabilidad de Zona Franca de Iquique y el decaimiento de la industria pesquera que basaba su producción en la harina de pescado, sobrevino un periodo de exploraciones mineras que culminaron en la atracción de inversión extranjera directa de grandes compañías multinacionales como, por ejemplo, BHP Billiton, Teck y Anglo American.

Si bien algunos autores reconocen que hubo una burguesía regional y local que se asentó transitoriamente (Guerrero, 1996; Bravo, 2006), otros son taxativos en señalar que lo que ha caracterizado al desarrollo económico regional es precisamente la ausencia de una burguesía, entendida como un estrato socioeconómico con valores relativamente compartidos y fácilmente identificable por su poder económico e influencia con otros actores sociales del mundo militar, eclesiástico y político (Podestá, 2004). En ese sentido, ha quedado en la retina de la opinión pública que los grupos económicos se han asemejado a la figura de los “capitales golondrina”, como calificara Guerrero (1993), por ejemplo, a la industria pesquera y, particularmente, al grupo económico de Angelini.⁸² En consecuencia, los pilares económicos ligados a la industria del salitre y a la pesca industrial no contribuyeron claramente a generar una burguesía regional, tampoco dejaron grandes ‘obras de posteridad’ ni lograron derramar y dispersar los frutos de la riqueza en el territorio regional.

Durante los años noventa, las políticas especiales dirigidas al desarrollo regional de Tarapacá no lograron generar los equilibrios económicos necesarios entre las principales comunas. La llegada del capital minero se localizó al interior de Iquique, mientras Arica continuaba sumida en un estancamiento

⁸² Además de la industria pesquera, el grupo Angelini incursionó en otros sectores económicos de alta rentabilidad (minería, sector forestal, energía). Así, Angelini se convirtió en el chileno más rico, según el ranking de la revista Forbes (2007), justo el año de su fallecimiento. Sin embargo, no quedaron indicios de su contribución a la región más allá de las fuentes de empleo que logró generar.

económico que no lograba ser contrarrestado con las estrategias de reactivación impulsadas a través de las leyes Arica I y II. Esto agudizó el desbalance mientras que, paralelamente, surgía Alto Hospicio como un nuevo actor urbano, peyorativamente denominado “el dormitorio de Iquique”. Este no es un hecho menor. Alto Hospicio se ha convertido, además, en una de las comunas con peor calidad de vida según el Índice de Calidad de Vida Urbana del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile (mediciones 2008-2014). Lo importante, por el momento, es destacar que las tres grandes empresas mineras asentadas en la región de Tarapacá generaron un nuevo desbalance, exacerbando la atraktividad de población y mano de obra hacia Iquique y des-potenciando a Arica-Parinacota (CIPTAR, 2012).

Pero este no es un asunto exclusivo de Tarapacá. En cada región existe uno o dos “grandes jugadores” económicos que suelen destacarse y ser tremendamente gravitantes en el devenir del desarrollo regional y comunal. Sin embargo, estos actores son como cápsulas. Han desarrollado una gestión hermética y generalmente centralizada, especialmente cuando se trata de resolver problemas significativos. Su poder económico suele ser un componente que es percibido como beneficioso desde el punto de vista de la generación de empleo, no así desde punto de vista de la concentración de la riqueza y la generación de externalidades negativas (sociales y medioambientales). Además, el poderío de estas multinacionales ha llega a ser sumamente influyente en otras esferas como, por ejemplo, la política. Al respecto, Gonzalo Delamaza reafirmaba esta situación observando que:

“La mayoría de las regiones tiene ‘un gran jugador’. En el caso de las regiones del norte son las mineras. Una o dos mineras manejan la variable central de lo que va a ser una región, por el peso que tienen en la mano de obra, por el peso que tienen en la inversión y en el PIB regional. Pero cuando hablamos de articulación de actores ellos no forman parte del juego, se entienden directamente con el nivel central. Todo esto tiene que ver con la falta de equilibrio. En definitiva, no es el mercado sino que es un actor que en la región pesa como un elefante. Son industrias extractivas, altamente intensivas en recursos naturales, que presionan por el agua, no generan desarrollo de mano de obra calificada (como es tal la necesidad que tienen la traen desde afuera por último). Entonces, no hay encadenamiento entre sector productivo ni articulación de actores”.⁸³

En regiones como Tarapacá, el “clúster minero” ha gatillado cambios sociales sustantivos y, a su vez, contradictorios. Por un lado, ha sido una fuente importante de generación de empleos directos e indirectos (subcontratistas), con remuneraciones que se encuentran por sobre la media si se compara con

⁸³ Entrevista realizada en Santiago de Chile, 2 mayo de 2013.

otros sectores económicos. Además, estas empresas han sido capaces de generar un encadenamiento productivo que ha contribuido al crecimiento de sectores económicos de menor envergadura, especialmente de las pequeñas y medianas empresas que giran a su alrededor (PYME's).⁸⁴ En general, la contribución del sector minero en el incremento del PIB nacional per cápita ha sido significativa y sostenida en el tiempo, tendencia que se observa especialmente en las cuatro principales regiones mineras del país (Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo). Aun así, durante el periodo 1990-2010, estas cuatro regiones juntas no lograron igualar el PIB per cápita concentrado en la región metropolitana y que superaba el 40 por ciento (SUBDERE, 2013).

En el plano social, las grandes empresas de la minería localizadas en la región de Tarapacá comenzaron, especialmente durante la última década, a introducir políticas de responsabilidad social corporativa. Aunque no se ha constituido en una norma obligatoria para las empresas privadas e instituciones públicas, las políticas de responsabilidad social corporativa han marcado presencia en distintos ámbitos del desarrollo social regional. Este ha sido el caso, por ejemplo, de Fundación Educacional Collahuasi que comenzó a fines del año 2008 a trabajar en el ámbito de calidad de la educación y gestión escolar, conjuntamente con Fundación Chile. Algo similar a sucedido con la multinacional BHP Billiton (Pampa Norte) cuya principal estrategia de responsabilidad social corporativa ha estado ligada a la realización de grandes espectáculos artísticos y culturales, como una manera de revertir el fuerte centralismo que existe en este ámbito. Pero lo que mayormente ha llamado la atención ha sido que, en conjunto, los aportes realizados sólo por una de estas compañías ha superado, en más de una ocasión, los aportes económicos que entrega el Estado vía FNDP.⁸⁵ Es ahí donde se ha dejado sentir el peso de las multinacionales en los territorios y su poder negociación frente al Estado.

Las grandes empresas extractivas asentadas en la región comúnmente han sido parte de una serie de cuestionamientos por controversias medioambientales y los impactos negativos que ejercen sobre las comunidades, especialmente por la explotación y contaminación de los recursos hídricos. Esto es un asunto especialmente relevante en una de las zonas más áridas del planeta.⁸⁶ También lo ha sido en los últimos años el tema energético. En ese

⁸⁴ Las iniciativas micro-empresariales quedaron confinadas a la labor que promovían las municipalidades y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

⁸⁵ Aportes dirigidos a distintos ámbitos del desarrollo comunitario y que se ha reflejado, con mayor notoriedad, luego de las catástrofes naturales que han azotado la región.

⁸⁶ También es un debate relevante desde el punto de vista de las políticas de privatización de los recursos hídricos y la falta de regulación/fiscalización por parte del Estado.

sentido, Endesa S.A., ante la creciente demanda de energía eléctrica del sector minero, pretendió concretar la instalación de termoeléctricas en el borde costero de Iquique, topándose con un tajante rechazo por parte de la comunidad. Esto último se expresó en un movimiento social transversal autodenominado “No a las termoeléctricas” que, a fines del año 2000, logró doblarle la mano al capital privado que buscaba materializar proyectos de construcción de termoeléctricas en la zona. De ahí que en la opinión pública no sea extraño encontrarse con representaciones que definen al sector minero como un “lobo con piel de oveja”, colocándose en entredicho las políticas de responsabilidad social al observárselas como estrategias de “blanqueamiento de la imagen corporativa” de estas compañías.⁸⁷

Hay otras externalidades negativas donde especialmente el sector minero ha sido indirectamente responsable, pero que han sido determinantes en las transformaciones urbanas experimentadas en la región y la profundización de los esquemas de segregación socioeconómica y residencial. Uno de los efectos de mayor visibilidad se relaciona con los altos sueldos y una mayor cantidad de personas con más poder adquisitivo, situación que ha generado una cadena de ajustes de precios en bienes y servicios de primera necesidad. La especulación del mercado de inmuebles en Iquique es un claro ejemplo de cómo ha impactado el desarrollo de la gran industria minera en la transformación de los espacios urbanos y rurales. Allí se ha generado, especialmente durante los últimos años, una verdadera ‘burbuja inmobiliaria’ que confabula con la escasez de territorio disponible para la construcción de proyectos habitacionales. Pero también hay otros efectos menos tangibles al ojo humano pero que, de manera oculta, se manifiestan en el tipo de relaciones sociales. En ese sentido, Danisa Astudillo recalca la “doble careta” del crecimiento económico y las externalidades negativas que deben sobrellevar las regiones mineras de Chile, mientras que las utilidades son repartidas desde el nivel central. En ese sentido, Astudillo señalaba:

“Este es un país tremendamente centralizado. El PIB chileno básicamente lo producimos nosotros. Sin embargo, no queda casi nada acá pero y las externalidades negativas sí las sufrimos nosotros. Anda a arrendar una vivienda acá, anda a comprar algo, sale un ‘ojo de la cara’ (es caro). El tema del arsénico en el agua, toda la contaminación ambiental. Están secando las vertientes naturales de

⁸⁷ Véase, por ejemplo: “Minera Collahuasi: lobo con piel de oveja”. *Diario Clarín*, 14 de abril de 2011. Es preciso ser cautelosos a la hora de observar fuentes de segundo orden y tener en consideración la inclinación ideológica de las líneas editoriales de los periódicos en Chile. Las noticias no son, en ese sentido, un reflejo puro de la realidad social sino, más bien, una re-traducción cargada de elementos subjetivos, ideológicos y emocionales.

aguas, contaminando la flora, la fauna y destruyendo nuestro patrimonio histórico-cultural con la aprobación del gobierno en pos del progreso. Otra externalidad son estas familias disfuncionales porque el marido trabaja por turnos, muchos caen en el consumo de drogas por el hecho de estar encerrados y cuando bajan: Alcohol, drogas, sexo, prostitución, altos niveles de SIDA, todo es parte de una ciudad puerto, una región fronteriza, una ciudad minera. Entonces, deberían haber planes especiales para nuestra realidad”.⁸⁸

Pese a las valoraciones negativas que giran en torno a la industria minera, llama la atención que los dirigentes sociales valoran las metodologías participativas de trabajo, donde el trabajo comunitario de estas compañías logra generar instancias donde además de “escuchados” los dirigentes se sienten “resolutivos”. No obstante, persiste una imagen crítica en la opinión pública hacia el papel que juegan los principales sectores productivos en el desarrollo regional, pese a las políticas de responsabilidad social corporativa que inteligentemente operan como ‘agentes balsámicos’ de la imagen pública de estas compañías. Tal como señalase el dirigente territorial Oscar Oyarzún,

“Las mineras no aportan a la región, salvo desde el punto de vista que se llama de la responsabilidad social de la empresa, que es un poco entregarle a los vecinos, a las organizaciones, a las comunidades, determinados aportes en dinero para el mejoramiento local y no hay más. Las platas, obviamente, van a los dueños, a Santiago y al extranjero”.⁸⁹

Ciertamente la armonización de los planes y procesos productivos con la colocación del ser humano en el centro del modelo de desarrollo es uno de los asuntos que aparece recurrentemente mencionado y que toca el corazón de la discusión sobre cómo conciliar los intereses económicos con las dinámicas y necesidades sociales en el territorio. En parte, el Neoestructuralismo cepalino lo ha graficado con la idea de la trilogía de la igualdad.

En el plano regional, la instalación de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá buscó articular de mejor manera la función productiva regional, aunque sin poner atención a los desbalances generados por las externalidades negativas propiciadas por algunos sectores económicos.⁹⁰

⁸⁸ Entrevista realizada en Iquique, 23 de abril de 2013.

⁸⁹ Entrevista realizada en Iquique, 23 de abril de 2013.

⁹⁰ Como vimos en el capítulo anterior, en principio, las funciones que cumpliría la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá fueron poco comprendidas por los actores privados, sociales e institucionales. Ni los representantes de los sectores productivos, la sociedad civil y los propios actores gubernamentales de la región tenían claro el verdadero sentido que estuvo detrás de esta medida. Pareció, en consecuencia, que se agregaba un actor más a la mesa de negociación público-privada, sin mayor trascendencia en la toma de decisiones. En otros términos, la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá,

Pero la transformación productiva y los desbalances económico-sociales registrados en la región de Tarapacá no responden, únicamente, a los límites del mercado. Como queda en evidencia en las entrevistas realizadas, también ha jugado un papel trascendental la “falta de capacidad política regional” para regular y conducir las transformaciones productivas anheladas como parte del salto que se espera en el desarrollo regional y nacional. En el siguiente capítulo volveremos a repasar estos contenidos al profundizar el análisis sobre cómo dentro de este escenario se ha planificado y desplegado la gobernanza del desarrollo regional.

liderada por Antonieta Rodríguez durante el periodo 2006-2010, difícilmente logró posicionar la “marca registrada de la institución” y difundir el rol estratégico que le cabía sobre el desarrollo productivo y el fortalecimiento de las relaciones público-privadas en la región.

Capítulo 5

Pensar, crear y gobernar el desarrollo regional desde la deconstrucción del Estado unitario-centralizado

Durante los últimos años, las resistencias y protestas ciudadanas que han venido demandando una descentralización efectiva y una mayor atención de los gobiernos nacionales sobre los asuntos territoriales han venido tensionando fuertemente las relaciones Estado-región. La ciudadanía y sociedades civiles regionales, ya sea de manera espontánea o más o menos organizada, han emplazado a las autoridades nacionales para que tomen en cuenta a las regiones y realicen los cambios necesarios para construir un país más descentralizado e inclusivo.

El debate sobre la profundidad y efectividad del proceso de descentralización del Estado ha calado hondo en Chile. La descentralización, en dicho sentido, no representa solamente una política pública acorde a los “nuevos tiempos” o una reivindicación histórica “escuchada” sino, especialmente, una ineludible estrategia para enfrentar las desigualdades socioterritoriales (Acuña y Riella, 2006). Como ha sido mencionado, el presupuesto que ha estado detrás de los análisis es que el centralismo político ha tenido históricamente la capacidad de readaptarse y, especialmente durante los últimos años, se ha concebido como uno de los principales nudos críticos en el desarrollo nacional y sub-nacional chileno. En este tránsito histórico, la descentralización político-administrativa ha sido representada como un medio importante para alcanzar los objetivos de desarrollo y la consolidación democrática. Desde los primeros gobiernos de La Concertación, la descentralización –específicamente la regionalización– se ha concebido como un pilar fundamental para la modernización del Estado, la transición democrática y el desarrollo de la sociedad chilena. Así, se ha reconocido que el proceso de regionalización constituye una condición necesaria e insoslayable para que Chile logre afianzar un modelo de crecimiento económico sostenido con equidad social y mayores equilibrios territoriales.¹

¹ Pese a la existencia de grupos federalistas que suelen portar ideas más progresistas, se ha generado un amplio consenso en términos de perfeccionar y profundizar el modelo de regionalización.

En este capítulo se profundiza en la discusión sobre el carácter, desenvolvimiento y obstáculos del proceso de regionalización, adentrándonos en el campo sociopolítico y, específicamente, en las dinámicas de gobernanza multiescalar. A partir del análisis del caso de Tarapacá, se busca identificar los principales cambios institucionales que han afectado la manera de pensar y hacer región, desde el punto de vista de: i) los procesos de planificación multiescalar; ii) las relaciones intergubernamentales y los nudos políticos críticos que están detrás del proceso de descentralización y desarrollo regional; y, iii) la gobernanza territorial de políticas públicas y la conducción política del desarrollo regional.

Cada una de estas entradas se relacionan entre sí, vale decir, su análisis y descomposición forman parte de un ejercicio que supone poner cuidado en la excesiva reducción de los argumentos. Con este ejercicio se busca examinar la conformación del nuevo arquetipo institucional instaurado, observando críticamente los principales obstáculos y límites socio-institucionales que afectan la conducción y gobernanza del desarrollo regional.

5.1 Planificación regional y visión estratégica del desarrollo en Tarapacá

El proceso de descentralización y, consecuentemente, el rumbo que ha adoptado el desarrollo regional en cada territorio implica no solamente crear estructuras gubernativas ad hoc. Desde esta lógica, los retos de la “descentralización efectiva” son múltiples y multidimensionales. No solamente dependen de la voluntad de la elite política que se desenvuelve desde el centro con una “mirada de país”. También es preciso observar cómo se recogen las propuestas descentralizadoras y, particularmente, cómo se elaboran propuestas endógenas considerando aspectos tan diversos como la idiosincrasia o la identidad cultural. Aunque parezca obvio, lo anterior supone fortalecer las capacidades de los distintos actores económicos y sociales del desarrollo regional, especialmente lo que dice relación con las capacidades de negociación, comunicación, trabajo en equipo, gestión del cambio institucional, adaptabilidad y fortalecimiento de redes público-privadas, entre otros factores.

Así, como un asunto estratégico para el proceso de regionalización y desarrollo territorial, se busca explorar si en este nuevo esquema institucional la planificación regional ha logrado ir rompiendo el estereotipo que la reduce a una simple trascripción de la planificación nacional. A continuación, como primer elemento, se relavan los cambios en la concepción de la planificación y ordenamiento territorial considerando el escenario socio-institucional que se ha descrito en capítulos anteriores.

5.1.1 Planificación multiescalar y la hoja de ruta de los procesos de descentralización y desarrollo regional

Con mayor fuerza desde mediados de la década de 2000, se aprecia un masivo interés en los Estados latinoamericanos y caribeños por diseñar e implementar estructuras institucionales dedicadas a la planificación del desarrollo a nivel nacional y subnacional.² Esto ha dado forma a lo que se ha venido hablando como un “retorno de la planificación”, después de que el neoliberalismo la redujera a aspectos tecnocráticos (Naciones Unidas, 2009; Mucarsel, 2013; Sotelo, 2013).

Junto con la noción de gobernanza multiescalar que fue definida en el primer capítulo de este libro, uno de los conceptos que en los últimos años se ha venido popularizando es el de planificación multiescalar.

En términos generales, la planificación ha sido entendida como un proceso de reflexión, organización, proyección y programación de acciones dirigidas a intervenir y modelar un aspecto de la sociedad. En Chile, tempranamente la planificación regional se asoció a una actividad “estructuradora de todo de proceso de planificación territorial”, tal como lo hacía notar Pavez (2009: 113) al referirse a las contribuciones de Muñoz Maluschka. Lo anterior resulta relevante a la luz de la concepción dinámica y relacional que cada vez con mayor fuerza ha venido incorporando la planificación regional en su definición.

Dado su sentido estratégico, esta sección examina la planificación del desarrollo regional como un proceso complejo, multiescalar, dinámico y determinante en el rumbo que ha tomado el desarrollo territorial en Chile. Más que un instrumento de organización racional de los recursos, la planificación multiescalar del desarrollo regional asoma como un ‘puente’ entre las necesidades sociales, las expectativas ciudadanas y las posibilidades del Estado para incidir en su solución. En dicho sentido, la planificación del desarrollo regional se sustenta en un proceso de negociación ‘plástico’ que supone la confluencia de múltiples racionalidades y la integración de visiones de los distintos actores sociales, políticos y económicos apostados en el territorio.³

² Puerto Rico, por ejemplo, desde el año 2006 ha venido erguiendo una institucionalidad que busca liderar la planeación del desarrollo nacional y subnacional con un horizonte temporal de largo plazo. Un camino similar han seguido países como Colombia, Ecuador, Paraguay y Jamaica, tal como expusieron los representantes de cada país en el Seminario Internacional “América Latina y El Caribe: Hacia un futuro sostenible”, organizado por ILPES-CEPAL y realizado el 12 de agosto de 2015 en Santiago de Chile.

³ En el contexto de la entrevista realizada en abril de 2013, Juan Podestá rememoraba el ejercicio de construcción de una línea base para la Provincia del Tamarugal señalando que

Hasta el año 2007, las funciones y atribuciones de planificación regional estuvieron concentradas en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Otro conjunto de instrumentos de planificación territorial se encontraban radicados en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Dentro de este esquema, los gobiernos regionales no tenían incorporadas la planificación del desarrollo regional y el ordenamiento territorial como herramientas descentralizadas. Si bien las políticas de modernización del Estado impulsadas por los gobiernos de la Concertación (especialmente durante los gobiernos de Frei y Lagos) contribuyeron en reflotar a la planificación como un instrumento clave, careció de varias inconsistencias. No hubo una planificación nacional del desarrollo en el largo plazo ni tampoco la planificación territorial se encontraba descentralizada como un instrumento integrado en los gobiernos regionales. En consecuencia, la planificación del desarrollo nacional y regional se circunscribía a las promesas de campaña que cada gobierno definía como agenda programática.

Más allá de un juego tautológico, la planificación de la descentralización y la descentralización de la planificación representan dos caras de una misma moneda. La primera apunta a un proceso que ha sido ejercido históricamente desde el centro político, donde las regiones y los espacios sub-nacionales han sido, por lo general, simples observadores y receptores de señales formuladas por una pequeña elite de políticos e intelectuales asentados en la capital. Por su parte, la descentralización de la planificación territorial se ha caracterizado por el traspaso hacia las regiones de dicha función asentada, en el caso chileno y hasta 2007, en el nivel central del aparato estatal. En este último caso, más que una desconcentración funcional se ha tratado de perfilar durante los últimos años un proceso en donde el Estado busca transferir hacia los niveles subnacionales las facultades del pensar, organizar, proyectar y, principalmente, decidir sobre el desarrollo de una región.

La planificación regional, entendida como la difícil búsqueda de los equilibrios entre centralización y descentralización, supone el reconocimiento de distintos niveles y ámbitos socio-institucionales en interacción. Sin desconocer las funciones de asignación de recursos, ordenamiento del territorio y compensación de las disparidades socioterritoriales, la planificación regional ha tendido a concebirse, en el caso de Chile, como subproducto de la planificación nacional. De acuerdo a los antecedentes recopilados, es posible observar que durante los tres primeros gobiernos concertacionistas (Aylwin,

al momento de reunirse los equipos interdisciplinarios “cada uno hablaba lo que quería y en la perspectiva que quería”. Esto redundaba en que no se tuviera claro el por qué y el para qué, dado la diversidad de visiones y lenguajes irreconciliables.

Frei Ruiz-Tagle y Lagos), la planificación regional se ha presentado como una adecuación forzosa de los objetivos nacionales decididos centralizadamente y comandados principalmente por MIDEPLAN. Informados por los objetivos de desarrollo definidos internacionalmente y a los cuales Chile se ha suscrito, los objetivos del desarrollo territorial se han planificado, por lo general, centralizadamente y con un perfil estandarizado o modélico.

Sin duda, la planificación del desarrollo, en tanto ejercicio humano, se ha mantenido altamente sensible a los cambios de los sistemas y entornos socio-institucionales. No en vano la relación entre planificación, descentralización y desarrollo regional ha entrado en los últimos años en una profunda revisión, tanto desde el mundo académico como desde la visión de los *policy makers* que alimentan el debate público sobre la sostenibilidad y equidad de los procesos de desarrollo socioterritoriales.

Los nuevos enfoques de la planificación que se sustentan en el análisis de los procesos de modernización del Estado se han enfocado principalmente en los criterios funcionales de coherencia, articulación y coordinación interinstitucional. Desde esa perspectiva y más allá de sus alcances heurísticos, la planificación regional continúa soportando la estoica misión de armonizar los objetivos del desarrollo de los niveles nacional y sub-nacional. Pero pareciera que en el caso chileno la planificación regional quedó sumida en una ‘zona intermedia’, un tanto ambigua, entre la planificación nacional y la local. En este sentido, no solamente es importante observar las etapas del proceso de planificación regional y su impronta en la organización y proyección de una región. También es apreciable conocer cómo se encarna el proceso de descentralización del Estado en un ámbito clave como la planificación y cómo logran armonizarse los objetivos estratégicos del desarrollo definidos centralizadamente con los objetivos estratégicos regionales y locales.

Desde la mirada de los actores estratégicos entrevistados, la planificación regional ha carecido de una perspectiva estratégica y de largo plazo. Esto ha sido reconocido como uno de los principales factores que ha jugado en contra del interés por otorgarle profundidad al proceso de descentralización. Desde el gobierno de Aylwin, como vimos en el tercer capítulo, las concepciones de descentralización del Estado y desarrollo regional se encontraban sustentadas en una racionalidad de avances escalonados y progresivos. Pero, en general, lo que se observa es que la percepción de los actores entrevistados y portadores de una ‘perspectiva evaluativa’ difiere sustancialmente de las expectativas generadas desde un comienzo por los gobiernos de La Concertación.

En el plano nacional, la planificación del proceso de descentralización ha carecido de una perspectiva de mediano y largo plazo fundada en acuerdos o pactos sociopolíticos. En general, la planificación regional se caracterizó

durante los gobiernos concertacionistas por ceder a la coyuntura política y los grandes temas que resolver durante los primeros años de transición democrática. Así, con el pasar de los años la descentralización pareció haber quedado confinada a un segundo plano, detrás de los problemas y conflictos sociales que estallaban. Los levantamientos regionalistas registrados a fines de la década de 2000 contribuyeron a poner nuevamente sobre la mesa la importancia gravitante de romper con las cadenas del centralismo y dotar de las herramientas necesarias a las regiones para convertirlas en regentes de su propio destino. El camino progresivo preconizado en el gobierno de Aylwin careció de una política nacional de largo alcance temporal que permitiera avanzar sobre la base de hitos de descentralización. En palabras de Santiago Vera, ha sido la falta de una “hoja de ruta” lo que ha restringido la posibilidad de avanzar en la profundización del proceso de descentralización del Estado en Chile. En ese sentido, aludiendo particularmente al proceso de reestructuración político-administrativa que desembocó en la división de la región de Tarapacá y la creación de Arica Región, Vera indicaba:

“Yo creo que la gran debilidad de todos los gobiernos, hasta ahora, es que no tenemos en Chile una hoja de ruta de la descentralización. Ni siquiera estoy hablando de la autonomía. Una hoja de ruta que hable de un país unitario, pero fuertemente descentralizado. Esos procesos de mayores autonomías serán procesos que probablemente vengan en cincuenta años más, en cuarenta años más, en las generaciones que vienen después de nosotros. Yo veo acá que, como país, así como tenemos instalado un modelo económico con ciertas debilidades en lo social, en la descentralización, el desarrollo regional y los desequilibrios territoriales seguimos viviendo un proceso dialéctico de oferta-demanda del centro y la periferia. Se es región acá (Arica) porque en esta zona se pusieron todos detrás de este proyecto colectivo. Nada es gratis, nada cae del cielo, todo cuesta y el centro fue resistente por años. Sin embargo, salió adelante la región. En general, nadie se quiere desprender del poder por desprenderse del poder. O sea, alguien tiene que quitarle poder al otro y tiene que quitarlo con argumentos, con presión y con ideas de futuro. Debíésemos tener esa hoja de ruta para la descentralización, independiente de los gobiernos de turno”.⁴

Tal como es posible deducir de distintas fuentes de información, la planificación de la descentralización ha sido, por lo general, cortoplacista, dependiente de la coyuntura política y de la voluntad de los actores políticos centrales. En ese sentido, la falta de una política de descentralización demuestra que la idea de “progresividad” en los avances del proceso de descentralización del Estado no se ha sustentado en una perspectiva de largo plazo. En ninguno de los

⁴ Entrevista realizada en Arica, 18 de abril de 2013.

gobiernos concertacionistas se formuló un plan nacional de descentralización que permitiese guiar las acciones de descentralización y no reducirlas a la voluntad de cada gobierno. En este sentido, resulta pertinente y necesario distinguir entre las acciones de los gobiernos de turno y las acciones definidas para el Estado chileno en cuanto a las debilidades del proceso de planificación de la descentralización. Así, existe cierta concurrencia en la información analizada respecto de caracterizar el proceso de regionalización a partir de las nociones de reactividad y voluntariedad política de los gobiernos de turno, más que una acción definida como “política de Estado”, como acertadamente señalaba en su entrevista Claudia Serrano.⁵ Este ha sido un factor trascendental que ha jugado en contra de la sistematicidad del proceso de descentralización del Estado y la holgura que pueda alcanzar el desarrollo regional.

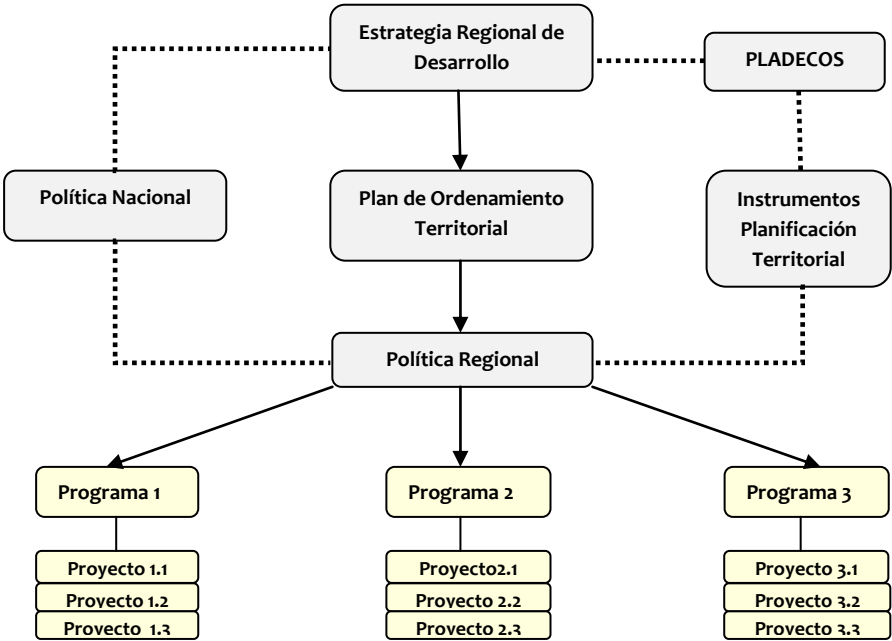
Como fue señalado, la planificación regional ha sido concebida comúnmente en Chile como un ‘eslabón inferior’ de la planificación nacional (Elizalde, 2003). Sin embargo, desde comienzos de la década del 2000 la dimensión territorial ha sido integrada como un componente transversal que ha dotado de mayor pertinencia la formulación de políticas públicas y la gestión del desarrollo regional. Así, desde el punto de vista del proceso de descentralización de la planificación territorial, se pueden observar modificaciones durante el periodo analizado, especialmente durante los últimos gobiernos concertacionistas de Lagos y Bachelet. Con Lagos se dio un primer paso en el sentido de introducir el concepto de “gestión territorial” e integrarlo a las políticas públicas a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión que se levantó como uno de los principales instrumentos para la modernización de la administración del Estado y la gestión pública.⁶ En consecuencia, hasta el año 2007 la función de planificación regional se encontraba esencialmente centralizada. Ese año, el acuerdo que suscribieron el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) permitió traspasar las función de planificación a los gobiernos regionales, entregándoles la responsabilidad y atribución para elaborar todos aquellos instrumentos necesarios para visualizar escenarios futuros y proponer objetivos de mediano y largo plazo” (Serrano y Fernández, 2012: 75). Esta función se añadió a la función de ordenamiento territorial que se había mantenido centralizada y sectorializada en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Con estas modificaciones, las funciones de planificación regional y

⁵ Entrevista realizada en Santiago, 9 de mayo de 2013.

⁶ El sistema de *gestión territorial integrada* (GTI) abrió paso al *sistema de descentralización* dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión impulsado desde comienzos de la década de 2000.

ordenamiento territorial quedaron enraizadas en la estructura amplia del gobierno regional. Esta última logró operacionalizarse mediante la formación de comisiones intersectoriales presididas por el Intendente. En el plano regional, se pusieron en funcionamiento estructuras tales como la Comisión Regional del Borde Costero que innovaron respecto a la gestión del territorio y crecimiento de la zona costera. El siguiente cuadro, muestra cómo se organizó el sistema de planificación regional en Chile, luego de las reformas político-administrativas impulsadas a fines del año 2007.

ILUSTRACIÓN 3
SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL EN CHILE



Fuente: SUBDERE, 2014.⁷

Una de las materias que ha estado pendiente en el ámbito de la planificación regional dice relación con cómo se articulan los distintos instrumentos atendiendo el hecho que, como premisa básica, habría que alcanzar cierto grado de coherencia vertical y horizontal. En el caso de la región de Tarapacá, la

⁷ Información exhibida y recogida del Seminario Internacional “Planificación Multiescalar del Desarrollo con Igualdad”, organizado por el ILPES en Santiago de Chile, entre los días 25 de noviembre y 5 de diciembre de 2014.

planificación multiniveles ha respondido, más bien, a una lógica atomística escasamente interconectada. Al momento de examinar los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS) y compararlos con otros instrumentos de planificación territorial se puede observar que, en no pocas ocasiones, éstos no tienen relación con los objetivos estratégicos definidos en las cartas de navegación del gobierno regional y las estrategias regionales de desarrollo. Vinculándolo a las conclusiones extraídas de un estudio de línea base para diagnosticar y definir los objetivos estratégicos de la nueva Provincia del Tamarugal⁸, Juan Podestá ratificaba esta visión señalando que:

“Tanto la estructura del Gobierno Regional como la estructura de los municipios reproducen sus potencialidades, sus conflictos. Pero el 99,9 por ciento de lo que hace el gobierno regional y el 99,9 por ciento de lo que hace la estructura municipal están desvinculadas de los objetivos estratégicos del desarrollo”.⁹

Lo anterior se ha evidenciado también en la nueva región de Arica-Parinacota cuando, por ejemplo, Abdala señalaba que “mientras el discurso de la elite política local ha enfatizado la necesidad de introducir la actividad minera como nuevo pilar de crecimiento económico, en ningún instrumento de planificación territorial aparecía mencionada la minería como eje económico”.¹⁰ Pero además del problema de desvinculación entre diferentes instrumentos y niveles de planificación territorial, se presenta también una débil vinculación entre estos instrumentos y la voluntad de la ciudadanía. Esto ha sido especialmente visible desde que la participación ciudadana comenzó a definirse como un proceso formal y estructurado.

Sin una hoja de ruta de largo plazo y sin una real transferencia de atribuciones de planeación y decisión regional, el proceso de regionalización ha perdido fuerza. Posterior a las reformas del año 2007, donde se transfirió la función de planificación y se instauraron las divisiones de planificación y desarrollo regional dentro de la estructura de los gobiernos regionales, no hubo mayores innovaciones en este ámbito. Las iniciativas en torno a la idea de construir una carta de navegación de mediano-largo plazo surgieron principalmente desde los estamentos tecnocráticos y a partir de convenios institucionales resueltos centralizadamente. La región de Tarapacá, así como las demás regiones del país, fueron nuevamente receptoras de estas medidas

⁸ Como se señaló en capítulos anteriores, la Provincia del Tamarugal fue formada el año 2007 luego del proceso de reorganización jurisdiccional que otorgó el status de región a la antigua provincia de Arica-Parinacota y redujo los límites fronterizos de la Región de Tarapacá.

⁹ Entrevista realizada en Iquique, 9 de abril de 2013.

¹⁰ Entrevista realizada en Arica, 19 de abril de 2013.

que tuvieron una resuelta implementación. En la siguiente sección se ahondará en esta materia y nos detendremos, concretamente, en el análisis de las estrategias regionales de desarrollo, su relación con los procesos de descentralización y la definición de lineamientos base para reducir las inequidades socioterritoriales más apremiantes en el desarrollo regional de Tarapacá.

5.1.2 Estrategias regionales de desarrollo: Diseño, ejecución y relación con otros instrumentos

La relevancia de analizar la planificación regional y, concretamente, las estrategias regionales de desarrollo (en adelante, ERD) está estrechamente vinculada con el rol de los gobiernos regionales y los impactos de las políticas de desarrollo regional. Lo anterior, según Serrano, es una cuestión sustancial para Chile, especialmente considerando la fortaleza del sistema nacional de inversiones que había sido comandado por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Con un buen set de mecanismos e instrumentos de inversión pública cabría esperar que los recursos fuesen adecuadamente redistribuidos de acuerdo a una planeación previa. Sin embargo, esta situación no siempre ha respondido al canon de “buena administración” o “buen gobierno”. Por el contrario, como veremos más adelante, el caso de la región de Tarapacá ha sido especialmente representativo de dinámicas de poder obstruccionistas, sectaristas y contradictorias entre los diferentes niveles de gobierno y administración del Estado.¹¹ Lo anterior ha sido un asunto central en la (des)legitimación del sistema, la gobernanza del desarrollo regional y la democracia territorial.

En uno de sus estudios, la OCDE (2009) ratificaba la necesidad de profundizar el papel de los gobiernos regionales y generar mayor conocimiento sobre su funcionamiento. Una de las conclusiones del estudio señalaba que era preciso continuar apoyando el fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo regional en términos de “mayores poderes de supervisión, legitimidad y capacidad de influir en la discusión, la planificación y coordinación de políticas de desarrollo regional integrales” (OCDE, 2009: 34).

¹¹ Especialmente llamativos han sido los casos de corrupción que han erosionado la legitimidad política regional como, por ejemplo, sucedió con el “caso muebles” que estalló el año 2011 e involucró a la Ex Intendente Schiaraffia y a varios colaboradores del gobierno regional y comunal de la época. Véase, por ejemplo, “Solicitan examen psiquiátrico para edil iquiqueña y ex intendenta por caso muebles”. *La Estrella de Iquique*, 22 de septiembre de 2011.

Desde un comienzo, pensar y planificar el desarrollo regional desde las propias regiones se convirtió en una consigna cardinal del discurso descentralizador y regionalista de la Concertación. Empero, las ERD se posicionaron como instrumentos tecnocráticos formulados ‘entre cuatro paredes’ y con visiones de corto plazo, generalmente asociadas a los periodos gubernamentales. Complementariamente, la planificación sectorial territorializada constituía una expresión acomodaticia de las visiones y estrategias nacionales. No obstante, a menudo, las exigencias que imponían los requerimientos de corto plazo y la coyuntura social y política no dejaron respiro a instituciones como SERPLAC que, en el caso de Tarapacá, difícilmente logró convertirse en una bisagra entre los recursos públicos y las necesidades sociales. Detrás del perfil tecnocrático de este órgano había una impronta política que se hacía menos evidente.

Las ERD, entendidas como uno de los principales instrumentos de planificación regional, se concibieron como utensilios medulares en términos de definir las directrices por las cuales debía transitar el desarrollo de cada región. Además de la débil base de legitimación sustentada en procesos de participación social, la falta de puesta en valor de las estrategias regionales de desarrollo durante el periodo analizado se logra representar de múltiples formas. Uno de los relatos predominantes en las entrevistas tiende a cuestionar severamente el sentido estratégico de las ERD al concebirlas como referentes abstractos sin mayor utilidad ni sentido práctico. En este sentido, las ERD no se concibieron como un referente obligatorio para los órganos que finalmente se encargaban de traducirlas en el territorio. Por otro lado, los procesos de *accountability* no fueron utilizados como ‘insumos’ para confrontar las ERD en términos de resultados y estimular acciones correctivas. En consecuencia, las ERD, en el caso de la región de Tarapacá, se redujeron a una simple declaración de principios y proyecciones, siendo percibidas por la ciudadanía como “instrumentos de cajón”, al igual como sucedía con los planes de desarrollo comunal (PLADECOS) y otros instrumentos de planificación territorial.

Además de la carencia de una visión de largo plazo en las ERD, las inconsistencias se relacionaron con las débiles capacidades institucionales existentes a nivel regional y local, así como con la complejidad propia de un escenario caracterizado por rasgos multiculturales y transfronterizos. A continuación, se dan a conocer las diferentes ERD que se circunscribieron a cada periodo gubernamental, con los lineamientos políticos e ideológicos que permiten distinguir, en términos de contenidos, una de otra.

CUADRO 1
ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO DE TARAPACÁ SEGÚN PERIODO
PRESIDENCIAL

PERIODO PRESIDENCIAL	INTENDENTE (PPPP)*	PERIODO ERD	LINEAMIENTOS EMERGENTES
1990-1994 (P. Aylwin)	- N. Garrido (DC) - M. Castro (DC)	1990-1994	- Re-democratización de la relación Estado-región. - Implementación de medidas de regionalización.
1994-2000 (E. Frei)	- S. Vera (DC) - P. De Gregorio (DC) - J. Tapia (PRSD)	1994-2000	- Énfasis en crecimiento económico y reconfiguración de los pilares de la economía regional. - Sentido tecnocrático de la planeación y gestión del desarrollo regional.
2000-2006 (R. Lagos)	- P. Zapata (PRSD)	2001-2006	- Reconocimiento de inequidades intrarregionales. - Reconocimiento de los desafíos en calidad de servicios y gestión pública. - Afirmación de que bipolaridad y la concentración urbana son condiciones que entorpecen la aplicación de políticas integradoras de desarrollo territorial. - Discurso basado en la modernización de la institucionalidad pública y el fortalecimiento del poder regional frente al centralismo.
2006-2010 (M. Bachelet)	- P. Pérez (PS) - A. Schiaraffia (DC) - P. Valenzuela (DC) - M. Silva (DC)	2006-2010	- Énfasis en fortalecer el poder regional y propender hacia una descentralización efectiva a nivel nacional y subnacional.

* Partido o tendencia política.

Fuente: Elaboración propia.

Las cuatro estrategias formuladas durante el periodo 1990-2010 se caracterizaron por la continuidad de diagnósticos, contenidos y propuestas con tenues refinamientos en cada edición. En general, los discursos oficialistas emanados desde los gobiernos regionales contrastan con aquellas interpretaciones críticas que tienden a reducir las ERD a una simple “declaración de principios” o de “buenas intenciones” con escaso sentido práctico y operacional. Por lo tanto, no resulta extraño apreciar exiguas innovaciones de contenido al comparar las diferentes ERD que se proyectaron sobre la base de cada periodo presidencial. Un elemento que resalta en el

diagnóstico de la última ERD (2006-2010) fue la constatación de la necesidad de enfrentar el fenómeno del centralismo a nivel nacional y sub-nacional, así como la perdurabilidad y carácter inexorable de las abismantes brechas en las condiciones de vida entre las comunidades urbanas y rurales de la región de Tarapacá.

Por varias razones, las ERD no lograron conectarse con otros instrumentos y lineamientos territoriales estratégicos, los cuales permanecieron como instrumentos obsoletos formulados sin visión de sistema. Esto se refleja, por ejemplo, en el Plan Regulador Intercomunal (1981) que, además de obsoleto, no logró representar las necesidades de la sociedad regional y las vertiginosas transformaciones socioterritoriales experimentadas desde los años noventa. De esta manera, la falta de actualización y articulación de los instrumentos de planificación del desarrollo territorial son interpretados como una de las principales “piedras de tope” para ejercer el dominio de la planificación territorial.¹² Como señalaba Rosa María Alfaro en entrevista realizada:

“Los planos reguladores son del año 81’ y no logran dar cuenta de una realidad totalmente distinta a la de esos años, con un uso de suelo totalmente distinto a las necesidades que hoy día tiene la región. Es un tema complejo. Está añeja la planificación territorial de la región. El tema de la segregación no se condice mucho. Seguimos tirando a la gente lo más lejitos y lo que implica que el Estado debe, además, potenciar su acción, construir consultorios, construir colegios, construir hospitales para ese sector”.¹³

La desvinculación y obsolescencia de los instrumentos de planificación territorial a nivel sub-nacional y el crecimiento urbano sin instrumentos reguladores efectivos han terminado por reproducir aquellas inequidades sociales internas que se entrecruzan, generalmente, con otras dimensiones como, por ejemplo, la socioeconómica. El mejor ejemplo, en este sentido, ha sido el origen de Alto Hospicio donde, a razón de políticas públicas desalineadas y procesos de planificación endeble, han emergido una serie de problemáticas y conflictos socio-ambientales que han comprometido severamente calidad de vida de los habitantes de dicha localidad, especialmente de los sectores pobres y periféricos. Coincidentemente, el alcalde de Alto Hospicio y los dirigentes sociales de dicha localidad sostenían que la generación de inequidades territoriales provocadas por la acción del propio Estado se habría producido por una combinación de visiones

¹² Véase, por ejemplo: “Aúnan criterios para ordenamiento territorial. 81 CORES participaron en encuentro nacional”. *La Estrella de Iquique*, Comunidad, A-3, 24 de marzo de 2002.

¹³ Entrevista realizada en Alto Hospicio, 1 de abril de 2013.

centralizadas y políticas públicas poco rigurosas que no consideran las particularidades territoriales. La construcción de viviendas sociales en el sector El Boro, por ejemplo, en terrenos salinos, próximos a plantas de tratamiento de aguas servidas de la empresa Aguas del Altiplano y al defectuoso relleno sanitario administrado por la municipalidad de Iquique han generado una serie de problemas de salud pública que, como “efecto boomerang”, suelen retornar al propio Estado. El restringido valor de las políticas y programas de ordenamiento territorial y su débil articulación con otros instrumentos de planificación estratégica del desarrollo regional forman parte de un conjunto de factores que, de una u otra manera, han incidido en la construcción de una visión continuista del desarrollo regional, sustentada en cambios escalonados.

De esta manera, en un tono de inculpación contra el centralismo y contra aquellas políticas públicas territorialmente ciegas implementadas a nivel local, el alcalde de Alto Hospicio Ramón Galleguillos señalaba:

“Aquí hay un problema grave. Se construyen viviendas en lugares donde se sabe que van a haber fuentes de contaminación. Construyeron casas a 600 metros del vertedero, y quién construye, la autoridad. Tengo 800 casas con socavones por rotura de matrices de la empresa Aguas del Altiplano y las concesionarias. Las políticas siguen siendo las mismas, centralistas”.

Lo anterior ha sido una cuestión representativa no solamente del centralismo sino, también, de la debilidad de la institucionalidad pública regional y, especialmente, de los niveles locales (municipalidades). Esto ha generado, indudablemente, ruidos y tensiones en las relaciones que ha establecido Estado con los representantes de la sociedad regional. En lo sustancial, el deterioro de la legitimidad de las políticas públicas y la institucionalidad pública regional, donde se suponen se deben resolver los problemas que afectan a la población, asoma como una compleja consecuencia que ha dañado las confianzas entre los distintos agentes del desarrollo territorial, comprometiendo la sustentabilidad de las medidas dirigidas al cumplimiento de los objetivos del desarrollo regional definidos en la ERD. En esta materia, Oscar Oyarzún, en representación de los dirigentes territoriales de la región de Tarapacá, señalaba:

“Nosotros como dirigentes hemos venido observando que en la institucionalidad pública de la región hay una escasa perspectiva de enfrentar los distintos problemas existentes en la sociedad civil y para enmendar rumbos. Prueba de ello es el plan regulador intercomunal. Sucede que acá en Iquique ya no hay superficie para seguir con la construcción de viviendas. Lo que se ha estado haciendo es absolutamente inorgánico. Los ciudadanos, los habitantes están siendo ‘avasallados’ con este sistema de construcción en altura, por ejemplo. Entonces, sucede que se viene hablando decenas de años de un plan regulador intercomunal y ya en la década de los noventa empezaron a conocerse los problemas que significaba que este plan regulador no existiera. Todavía sigue existiendo el mismo problema y el mismo

rompimiento de relaciones de los organismos públicos porque no se logran poner de acuerdo”.¹⁴

El momento de la creación de la región de Arica-Parinacota resulta propicio para introducir una lógica comparativa de mayor pertinencia. En efecto, este estudio optó desde un comienzo por profundizar sobre un caso y no por realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, es prácticamente inevitable no recurrir al ejercicio comparativo, especialmente desde que la región de Tarapacá se subdividió el año 2007 y se creó la región de Arica-Parinacota. En este contexto, es pertinente observar cómo esta nueva región elaboró su estrategia regional de desarrollo y cómo se plasmaron los procesos de planificación con las prioridades y desafíos definidos por los actores sociopolíticos. Al respecto, Osvaldo Abdala, precisaba:

“En el caso de Arica se creó la región, se elaboró la estrategia de desarrollo regional y, paradójicamente, cuando se mira el discurso del gobierno de Arica aparece el tema de la minería. Pero si vas a los documentos de planeación la minería no está. Aparece el turismo como el eje principal, la agricultura asociada a la tecnología, pero no aparece la minería en la estrategia de desarrollo regional. El PLADECO tampoco se relaciona con la estrategia de desarrollo regional. Si te vas a otros instrumentos ordenadores, por ejemplo, en materia del uso del borde costero es patético porque ni siquiera funciona eso. Muchas cosas se quedan en que tiene que funcionar porque el que lo preside es el intendente, están los ministerios y todos ellos reportan a sus jefes en Santiago, a sus respectivos ministros. Entonces, “cumplimos”, “hicimos la sesión”. Y tienes un actor que es el gobierno regional que intenta fortalecerse pero no puede ir en contra de estos monstruos gigantes que son los ministerios. Esta lógica sectorial persiste y no va de la mano con el sentido que tuvieron, en principio, los gobiernos regionales”.¹⁵

Tanto en la antigua región de Tarapacá como la nueva región de Arica-Parinacota, las estrategias regionales han adolecido de correspondencia entre lo teórico y lo práctico, entre lo que se dice y enarbola con lo que efectivamente sucede en la práctica.¹⁶ Esto ha sido especialmente notorio en el ámbito de la planificación vial que, en la región de Tarapacá, representa un asunto clave tanto desde el punto de las relaciones transfronterizas de carácter

¹⁴ Entrevista realizada en Iquique, 23 de abril de 2013.

¹⁵ Osvaldo Abdala fue Secretario Regional de Bienes Nacionales y participó durante el gobierno de Bachelet en la creación de Arica región. Además, Abdala ha sido miembro del Partido por la Democracia (PPD) ocupando posiciones de dirigente político a nivel comunal y regional. Entrevista realizada en Arica, 19 de abril de 2013.

¹⁶ Esta fue una percepción relativamente compartida por los informantes estratégicos entrevistados y fue también recurrente en los registros periodísticos y fuentes documentales analizadas.

comercial, intercultural y paradiplomático con los países vecinos como desde el punto de vista de la integración socioterritorial dentro una región con grandes depresiones geográficas que favorecen el aislamiento natural de los pequeños poblados rurales (Aranda, Ovando y Corder, 2010).

Por último, destacando la relación entre las ERD de Tarapacá y el gasto público y social regional se observa que los vínculos instrumentales no quedaron formalmente regulados entre las ERD y los sistemas de inversión pública regional. De ahí que se observen inconsistencias entre los lineamientos emanados de los instrumentos de planificación territorial, el discurso político y las inversiones públicas canalizadas a través de antiguos y nuevos instrumentos para el desarrollo territorial que mencionamos en el tercer capítulo (Cox, 2008).

Si bien Chile cuenta con un sistema nacional de inversiones reconocido como uno de mejores de América Latina, es preciso destacar que su diseño estandarizado y, a su vez, centralizado no logra adecuarse a las particularidades y necesidades del territorio. En un esquema de transferencias condicionadas lo que importa, en definitiva, es que los gobiernos regionales tengan la capacidad de “gastar” los recursos transferidos desde el nivel central. Lo que interesa sobresalientemente es mostrar capacidad de gasto público, no importando mucho en qué se gasta, cómo se gasta y si efectivamente contribuye o no a alcanzar los objetivos definidos en la ERD. En general, las evaluaciones relacionadas con este punto se han caracterizado por no integrar la visión de otros actores sociales y se reducen, por lo general, a consideraciones tecnocráticas sin el involucramiento amplio de la ciudadanía.

Todos estos antecedentes que giran en torno a la importancia de la planificación regional y las ERD se corroboran con la atención especial que tuvieron estas últimas desde el momento en que se descentralizó la función de planificación el año 2007. En ese escenario, a fines del año 2008 y con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la región de Tarapacá comenzó con la elaboración de una nueva ERD. Esta vez, la ERD incluyó un horizonte de largo plazo (10 años) que trasciende los programas de gobiernos y las líneas de acción definidas por periodos presidenciales. Esto último desembocó en la ERD de Tarapacá 2011-2020, algo que parece haber sido sintomático en otras regiones del país (Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso y Bío-Bío) que definieron nuevas ERD hacia el final del gobierno concertacionista de la presidenta Bachelet. En conclusión, de instrumentos sin relevancia pública y social, las ERD pasaron a conformarse en una carta de navegación vinculante con el arquetipo institucional del Estado-región y con las necesidades de la sociedad regional.

5.2 Relaciones intergubernamentales, gestión territorial integrada y nudos críticos del proceso de descentralización política

En este segundo apartado se plantea profundizar en el análisis de los canales, mecanismos, instrumentos y dinámicas de articulación entre los diferentes niveles del aparato público, con énfasis en el espacio regional de Tarapacá. Después de las precisiones teóricas y las observaciones empíricas, se entiende la región como un espacio “intermedio” en construcción y fuertemente condicionado por el nivel nacional.

Me permito disentir con Correa (2009) cuando señalaba que el nuevo paradigma descentralizador debería apuntar a “organizar la oferta central desde la demanda regional” (Correa, 2009: 211). No se trata solamente de invertir el clásico modelo verticalista y centralizado de inversión pública. La construcción de región supone un proceso de participación conjunto donde más que “demandar” inversiones públicas el desafío de los últimos años ha estado situado en la capacidad de “decidir” y “crear” política pública desde los propios territorios.

En este apartado se examinará la puesta en escena del nuevo arquetipo institucional construido para promover la regionalización y el desarrollo regional. Desde una concepción dinámica y relacional, interesa observar las articulaciones multiniveles (nacional-regional-local) del Estado pero, así también, el papel de agentes públicos, privados y sociales del desarrollo regional. Además, se busca identificar las principales tensiones y obstáculos del proceso de regionalización y la puesta en escena del arquetipo institucional para el desarrollo regional. Para ello, se exploran las articulaciones e interlocuciones del gobierno regional con otras ‘contrapartes’ institucionales que se encadenan y convierten en soportes de políticas públicas para el desarrollo regional.

5.2.1 Articulación nacional-regional: Entre el centralismo paternalista y el empoderamiento de los agentes regionales

Cuando se tocan los fenómenos del centralismo, la metropolización y la persistencia de inequidades socioterritoriales –tanto a nivel nacional como sub-nacional– una de las primeras interrogantes que salta a la luz es de qué manera la institucionalidad pública regional ha contribuido efectivamente a la descentralización de las decisiones políticas, de los recursos fiscales y las facultades administrativas. Si bien no existe un índice de centralismo que permita ponderar la profundidad y alcance del proceso de descentralización, existe un consenso en que el desarrollo económico y social ha llegado a su

máximo y que “mientras Chile no sea descentralizado no será desarrollado”.¹⁷ En efecto, la descentralización del Estado ha pasado a concebirse en el debate público como una condición inexorable para las expectativas de desarrollo. Este debate ha permitido romper con la falacia del ingreso económico per cápita como medida principal para determinar si un país es o no desarrollado. El asunto es mucho más complejo y la no integración de la dimensión territorial en este tipo de análisis puede conducirnos hacia una ceguera irremediable.

La nueva arquitectura institucional comandada por los gobiernos regionales diseñada en los años noventa exigió innovar en las formas de articulación interinstitucional en los territorios. Sin embargo, la coordinación entre los diferentes organismos y niveles gubernamentales ha sido un bien relativamente escaso. Como logra precisar Cunill (2012),

“La única referencia expresa a una instancia de coordinación que aparece en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional alude a la creación de un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, integrado por alcaldes en las regiones donde se configuren áreas metropolitanas” (Cunill, 2012: 146).

Especialmente por la legendaria tradición legalista de Chile, la formulación de un marco normativo que estimulase la articulación multiniveles pasó a convertirse en un asunto relevante, especialmente luego de que los gobiernos regionales entraran en ejercicio. Más adelante, la relevancia de fortalecer las capacidades de pensar y construir región fueron concibiéndose como asuntos cardinal que permitirían robustecer la pertinencia, legitimidad y sustentabilidad de las políticas territoriales. En alguna medida, instancias tales como los “gabinetes regionales”, los “gabinetes sociales” o los “sistemas de gestión territorial integrada y descentralización” (incrustados en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG) han procurado abordar esta cuestión. Con todo, durante el periodo analizado, los instrumentos y criterios institucionales de carácter cooperativo fueron incipientes y, en general, reinó un estilo de gestión pública sectorial, atomizada y escasamente vinculante.

No hay que olvidar que especialmente el componente ideológico de carácter político-partidista también ha sido un factor que ha incidido en el tipo de articulación multiniveles y su fluidez. Los dos grandes bloques políticos que han reproducido su poder al alero del sistema binominal no se redujeron simplemente a la ecuación oficialismo versus oposición. En el periodo analizado, la Alianza por Chile cooptó dentro de la región de Tarapacá los distintos

¹⁷ Idea instalada en el debate público de los últimos años por la CONAREDE y que se ha convertido en una especie de ‘eslogan’ donde la descentralización pasa a ser condición determinante del próximo ‘salto’ de Chile hacia el desarrollo.

municipios rurales y urbanos generando un importante contrapeso político del poder ejecutivo a nivel regional y nacional.

Las relaciones entre los niveles nacional y regional (foco analítico de esta sección) dejan entrever que la creación de los gobiernos regionales no significó romper con las lógicas verticales y paternalistas donde se apoyaba el centralismo. Esta situación fue especialmente evidente cuando se comenzó a discutir sobre la posibilidad de transformar Alto Hospicio en una comuna, dado el explosivo aumento demográfico y la necesidad de “desterritorializar” la administración pública y la toma de decisiones política que se encontraba concentrada en Iquique. En una de las visitas realizadas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo Jaime Ravinet (a propósito de la necesidad de evaluar los avances del Plan Integral de Desarrollo Urbano de Alto Hospicio), el representante del poder central fue tajante en señalar que la propuesta para convertir a dicha localidad en comuna era “inviabile” y “contraproducente”. La falta de diálogo social y la visión centralista de Ravinet gatilló un conflicto entre los niveles nacional y regional, evidenciando un quiebre entre los distintos niveles y actores gubernamentales (especialmente entre los parlamentarios de la región y el gobierno nacional).¹⁸

Algo similar sucedió con el debate que se encendió después de que el gobierno nacional anunciara el año 2005 fortalecer el puerto de Mejillones y levantar una zona franca en la región de Antofagasta, con el propósito de cubrir la demanda importadora de países como Paraguay, Argentina y Uruguay. La celosa mirada de los actores sociales de la región de Tarapacá no dejó escapar este hecho, intentando revertir estas medidas a través de presiones sociales y ciudadanas. Lentamente, la opinión pública y los actores sociales portadores de un discurso pro-regionalista asociaron las prácticas políticas promovidas por el bloque de la Concertación como parte de un esquema de funcionamiento que tendía a perpetuar el centralismo y, lo que es peor, perjudicar abiertamente el desarrollo de la región de Tarapacá en beneficio de la región de Antofagasta y los capitales apostados en esa región. A propósito del periodo de ralentización económica post-crisis asiática y ante la posibilidad

¹⁸ Véase, al respecto: Ministro Jaime Ravinet: "Alto Hospicio no debería ser comuna". *La Estrella de Iquique*, Comunidad, A-3, 11 de marzo de 2002. También véase: Alcalde Jorge Soria: "respeto la decisión de la gente". *La Estrella de Iquique*, Comunidad, A-2, 13 de marzo de 2002. Asimismo, es posible revisar: Vecinos reconocen que Hospicio sea comuna. *La Estrella de Iquique*, Comunidad, A-3, 13 de marzo de 2002. Por último, se sugiere ver: *Parlamentarios respaldan que Hospicio sea comuna. Aseguran que es una determinación presidencial. La Estrella de Iquique*, Política, A-3, 18 de marzo de 2002.

de que se concretara la idea del puerto de Mejillones, los regionalistas declaraban a la opinión pública:

"Por eso insistimos que votar por candidatos de la Concertación significa seguir con altos índices de cesantía, porque promueven iniciativas de este tipo que sólo privilegian a un grupo de personas de otras regiones que representan a las cúpulas centralistas que se reparten el país a su antojo".¹⁹

Bajo los gobiernos de la Concertación, varias complejidades y situaciones contribuyeron a la opacidad y desgaste de la legitimidad del sistema político chileno. Entre otros, el centralismo político, la concentración del poder, las difusas fronteras entre dinero y política fueron generando una imagen de turbiedad. Así, las críticas sobre la obsolescencia de las dinámicas de financiamiento de campañas políticas y las estrategias que yerguen los actores políticos para alcanzar el poder se han robustecido y agudizado aún más la evaluación del escenario político regional.

La creación de los gobiernos regionales sirvió, en términos administrativos, para ‘descomprimir’ el sobrecargado nivel central. No obstante, una de las materias donde se pueden apreciar con mayor notoriedad las repercusiones de la mirada estado-céntrica en la región de Tarapacá ha sido en el tratamiento del fenómeno migratorio. Esta situación fue especialmente atinente al momento de revisar el funcionamiento de las gobernaciones provinciales donde la obsolescencia de las leyes migratorias y la falta de medidas de mejoramiento político-institucionales al nivel provincial continúan reproduciendo un esquema de funcionamiento centralista en materias claves. En ese sentido, el consejero regional Juan Pablo Ortuño coincidía (con más del 90 por ciento de los entrevistados) en señalar que:

“Todo depende del nivel central. Aquí tenemos una ventanilla donde los extranjeros tienen que ir a dejar sus papeles y todo se tramita en Santiago. Pero la descentralización qué representa. Es que cada territorio pueda tomar las decisiones que le competen para su futuro. Aquí tenemos una historia que nos liga a nuestros países vecinos. Tarapacá se construyó desde las migraciones. Nuestra cultura es muy cercana a la cultura del sur del Perú y de Bolivia. Entonces, desde el nivel central no entienden estas lógicas. O sea, el 75 por ciento de la población de la Provincia del Tamarugal es aymara. Tienen el concepto de los “aymaras sin fronteras”, participan con los bolivianos, tienen una cosmovisión totalmente distinta a nosotros. Anda explicarle eso a un santiaguino. Porque con todos los problemas limítrofes que estamos teniendo con Perú y con Bolivia, el nivel central

¹⁹ Regionalistas denuncian privilegio para puerto. *La Estrella de Iquique*, Política, A-3, 25 de noviembre de 2001.

muchas veces responde con patriotismo añejo, con una visión militarista, sacando la guerra. Eso a nosotros nos afecta muchísimo”.²⁰

La perspectiva añeja a la cual se refiere Ortuño, la cual tiene un fuerte componente ideológico ligado a noción de seguridad interior del Estado, ha terminado por reproducir un centralismo paternalista celosamente cuidadoso de los conflictos limítrofes. Por lo tanto, las gobernaciones permanecieron en una entelequia dentro del engranaje tutelado centralizadamente por el Ministerio del Interior.

Como fue señalado anteriormente, la etnia aymara es la segunda etnia más numerosa del país y en el caso de la región de Tarapacá forma parte importante del paisaje rural y el nuevo paisaje urbano intercultural. Pese a la creación de CONADI, la ejecución del Programa Orígenes, la formulación de una política para el desarrollo de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT (2010), las políticas territoriales han incorporado débilmente la perspectiva sociocultural. El relato de Ortuño no sólo apunta al desenmascarar el centralismo burocrático que ha acompañado el proceso de transición democrática. También aporta un acertado juicio respecto de los procesos históricos que han sido determinantes en la construcción sociopolítica de la región de Tarapacá, así como de la visión estado-céntrica y cuasi-autoritaria que siguió primando en las relaciones Estado-región bajo los gobiernos de la Concertación.

La articulación de los diferentes niveles de gobierno –o lo que se ha venido concibiendo como *gobierno multiniveles*–, tiende un componente transcendental para entender el sentido de los cambios institucionales y del impacto final de las políticas de desarrollo regional (Altschuler, 2008). Difícilmente las políticas y proyectos territoriales se pueden analizar a partir de un único nivel de gobierno o institución, aún cuando el centralismo político continúe reproduciendo dinámicas de dependencia y paternalismo con los niveles subnacionales. Una experiencia de articulación multiniveles que ha sido destacada a nivel nacional se generó en la región de Tarapacá a partir de la formación de la Asociación de Municipios Rurales. Esta instancia de cooperación se formó a principios de la década del 2000 y su origen se relacionó con el interés de “aunar fuerzas”, vale decir, de fortalecer la asociatividad como estrategia de contrapeso de las urbes que, de acuerdo a la percepción de los ediles rurales, han acaparado históricamente la atención y los recursos públicos. No obstante, esta modalidad asociativa fue reconocida

²⁰ Entrevista realizada en Iquique, el 12 de abril de 2013.

legalmente recién el 2011, por lo que su accionar durante la década de 2000 tuvo mérito desde el enfoque voluntarista de la coordinación de demandas y unificación de propuestas para el desarrollo de las comunas rurales.

En general, es posible llegar a concluir que el arreglo asociativo del nivel comunal de gobierno operó como una tipología ideal fundada en los nuevos enfoques de la gestión pública. No obstante, en la práctica, las asimetrías socio-institucionales, la dispersión ideológica y la tradición de separación de poderes descrita por Jordana (2000) reprodujeron un esquema de coordinación jerárquica y vertical. En situaciones de contingencia, las coordinaciones se han caracterizado por el ejercicio de lógicas reactivas que rápidamente tienden a rejerarquizarse, especialmente cuando se trata de conflictos que pueden escalar desde el nivel local hacia el nivel nacional. En palabras de Cunill (2012), la estructura del Estado habría continuado reproduciendo un modelo de asignación “donante-receptor”, con el consiguiente riesgo de cobijar iniciativas contradictorias, dobles esfuerzos, falta de sinergia y dispersión institucional (Cunill, 2012: 155).

También el clima de desconfianza que surge de la competencia, la lucha de poderes y la organización de las contiendas electorales si bien no es un elemento fácil de detectar, opera como un factor que puede facilitar o entorpecer las articulaciones entre distintos niveles de gobierno. Especialmente durante el último periodo concertacionista, los gobiernos locales en la Región de Tarapacá pasaron todos a manos de la centro-derecha (UDI y RN) generando un importante contrapeso político-partidista que, en ocasiones, se convirtió en una traba importante para la coordinación de acciones interinstitucionales y de políticas públicas. Esto último fue especialmente evidente cuando se produjo el quiebre entre el Alcalde Soria y el Presidente Lagos que culminó con el pacto Soria-Piñera y la posterior destitución de la figura edilicia tras ser acusado de cohecho y fraude al fisco (caso Wittmann).²¹

Así, el modelo de coordinación interinstitucional que comandarían los gobiernos regionales no ha podido, en la práctica, desprenderse de la cultura sectorialista, asistencialista y jerárquica de la administración pública. El perfil de los gobiernos regionales, en el caso de Tarapacá, se vinculó con la configuración de una zona intermedia indefinida y en permanente tensión entre el nivel nacional y los niveles subnacionales (regional, provincial y comunal). Resultaría, en consecuencia, de cierta incongruencia sostener que el empoderamiento de los actores sociales y políticos ha logrado sobresalir por

²¹ Véase, por ejemplo: “Alcalde de Iquique declaró por más de dos horas en caso por presunto fraude al fisco”. *La Nación*, Blog&Opinión, 15 de mayo de 2006.

sobre el carácter impositivo y centralizado del sistema político. Las asimetrías institucionales y la lógica de anulación que ha primado en el desarrollo intrarregional tampoco han sido alicientes para gatillar dinámicas colaborativas entre instituciones públicas, entre políticas públicas y entre el Estado y la sociedad regional. Veremos, a continuación, cómo se enarbolaron las relaciones entre los niveles regional y local para, de esa manera, examinar cómo se ha cristalizado el proceso de descentralización a partir de las dinámicas internas y las señales del entorno social más amplio.

5.2.2 Los niveles regional-local: Coherencia y fracturas político-institucionales

Cuando se intenta develar cómo los gobiernos regionales se han vinculado con los gobiernos locales en el nuevo marco político-institucional, de lo que se está hablando efectivamente es de cómo el Estado se ha ido transformando conceptualmente, estructuralmente y en sus relaciones con la sociedad. En ese sentido, la concepción de Estado ha sufrido una profunda revisión y lentamente se han venido adosando conceptos que buscan precisar su rol estratégico en el desarrollo regional y local.²² La descentralización, en este escenario, ha sido entendida como una condición necesaria –aunque no suficiente– para el desarrollo nacional y sub-nacional. Esto ha permitido entender la descentralización como un proceso que no se relaciona única y exclusivamente con el proceso de modernización del Estado. En esos términos, como argumentaba José Abalos, la descentralización del Estado y, más específicamente, el proceso de regionalización es un proceso complejo y multidimensional que depende de relaciones formales e informales, objetivas e intersubjetivas.

Entendiendo el proceso de descentralización y regionalización desde una perspectiva dinámica, las relaciones multiniveles responden a cómo se ha puesto en funcionamiento el nuevo arquetipo institucional en los territorios. En otros términos, para apreciar los avances, estancamientos e inconsistencias del proceso de regionalización es fundamental observar cómo los diferentes niveles gubernamentales se han articulado entre sí tanto desde un punto de vista protocolar y programático, así como desde el punto de vista del enfrentamiento de las contingencias que forman parte de la coyuntura social. Aunque en general hay pocos estudios que se han dedicado a examinar qué

²² Como vimos en el primer capítulo, conceptos tales como de equidad, sostenibilidad, cohesión y gobernanza territorial forman parte importante de la discusión sobre las implicancias de los procesos de regionalización y desarrollo regional y local.

tipo de relaciones intergubernamentales han predominado luego del impulso de las reformas político-administrativas, su análisis parece fundamental para entender cómo se ha dado la búsqueda por mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad de la administración pública en general y, en particular, de las políticas públicas de descentralización y desarrollo regional.

En el ámbito de las relaciones que se establecieron entre los niveles regional y local en la región de Tarapacá, el concepto de gobernanza multiescalar o multiniveles resalta con nitidez y hace más legible el análisis sobre las dinámicas y obstáculos de la articulación institucional y de la integración de políticas públicas para el desarrollo territorial. La premisa que está detrás es que no es posible entender el desarrollo regional desde un solo nivel, por muy predominante que sea. Ya sea desde el enfoque de territorialización de políticas públicas o desde los enfoques que propugnan la necesidad de profundizar la descentralización funcional y política, el foco del análisis en las articulaciones multiescalares ha emergido en este estudio como un aspecto sustancial. En los debates recientes sobre descentralización y equidad intrarregional, la gobernanza multiniveles constituye una de las nociones recientes que contribuye a desentrañar las dinámicas que ponen en movimiento la compleja estructura institucional para el desarrollo regional. Por otro lado, hay que recordar que la noción de gobernanza multiescalar implica relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno y administración del Estado.

Dicho lo anterior, es posible observar que, en el nivel local, los gobiernos comunales pasaron a formar parte del ‘espacio de intermediación’, es decir, el nivel institucional de contacto directo con las demandas ciudadanas y cercanía con la gente. Mientras tanto, los gobiernos regionales pasaron a formar parte del ‘espacio de interfase’, vale decir, de vinculación entre los niveles central y local. Sin embargo, este espacio ha sido absorbido por el poder central conformándose en un ‘espacio subcentral’ más que como espacio de interfase como fue originalmente diseñado. Volveremos a retomar este asunto al final de este apartado ya que, por el momento, interesa destacar las relaciones de funcionamiento y poder entre los niveles de gobierno regional y local, enfatizando las capacidades y debilidades institucionales de articulación.

Ciertamente, las capacidades institucionales de gobernanza territorial de los gobiernos comunales han estado determinadas por esquemas de funcionamiento que fueron diseñados a comienzos de la década de los ochenta y que, durante los últimos años, han desatado un intenso debate. Me refiero específicamente de las reformas sobre municipalización de políticas sociales que durante los últimos años han ingresado en una profunda revisión, ocupando un lugar importante dentro del debate sobre descentralización.

Especialmente en el ámbito de la educación y salud pública, el debate sobre la organización territorial de la administración de estas políticas ha levantado posiciones divergentes donde se destacan posturas que van desde el perfeccionamiento del sistema municipal hasta la recentralización de la administración de dichas políticas.

En la estructura pública regional no existe, como sucede en Perú, una instancia de desarrollo de capacidades regionales y municipales, así como de articulación intergubernamental.²³ En el caso de la región de Tarapacá, las distintas administraciones que lideraron el gobierno regional han operado como buzón de entrada de las demandas locales y canalización de las soluciones emanadas desde el centro político. Escaso margen de maniobrabilidad han demostrado poseer, en este ámbito, los intendentes y directivos regionales. Las fricciones han develado una escasa autonomía de las autoridades públicas regionales para adoptar grandes decisiones, especialmente aquellas que suponen una escalada de conflictos hacia el nivel central. Como señalaba el ex-intendente por la región de Tarapacá Pablo Valenzuela:

“Cuando uno es el representante de la autoridad gubernamental nacional va a tener diferencias con la autoridad del territorio local, y es dable. Los énfasis de una comuna son distintos a los énfasis de una región y a los énfasis de un país. El alcalde está gobernando sobre un territorio más pequeño, más concentrado y las necesidades a lo mejor están mejor dimensionadas. Y un alcalde se convierte en el portavoz de su gente. Y ahí entra en litigio con la voluntad soberana de la delegación de poder en la figura de un intendente. Pero cuando va a negociar con un intendente, el intendente lo va a escuchar, actúa como buzón de entrada a la petición de un alcalde, pero definitivamente quien resuelve es el ejecutivo del nivel central con la ayuda de los distintos ministerios”.²⁴

Esta cita demuestra que las relaciones entre los niveles regional-local están cruzadas por la influencia decisional del centralismo que justifica su perdurabilidad en la idea tácita de que las regiones requerirían de un soporte permanente en su gestión desde el nivel central. Muchas veces de manera no declarada, se presupone que no estarían instaladas las capacidades

²³ En Perú existe un Consejo de Coordinación Intergubernamental que, en el caso chileno, se asemejaría a los gabinetes regionales y sociales. Estos últimos, a diferencia del modelo peruano, han apuntado a fortalecer la coordinación de políticas públicas en el nivel regional, aunque con escasa presencia de las autoridades locales. Esto puede observarse claramente al revisar las actas relativas al funcionamiento de estas comisiones y programas públicos basados en una perspectiva integral.

²⁴ Entrevista realizada en Alto Hospicio, 21 de marzo de 2013.

institucionales necesarias en regiones para impulsar endógenamente el desarrollo regional. En otras palabras, este periodo se ha caracterizado por un desarrollo regional tutelado desde el nivel central que ha generado distintas fricciones y tensiones entre los distintos niveles de gobierno. Pero no siempre esto se ha expresado de esa manera. Hay casos en que las ideologías y los ‘colores políticos’ poco entraban la relación como, por ejemplo, ha sido reconocido en el caso de Alto Hospicio donde las relaciones entre gobierno local y gobierno regional se han caracterizado mayoritariamente por el ‘cooperativismo’.

El debate sobre descentralización y regionalización en Chile si bien es intenso, no existe la misma percepción respecto de su operativización. En general, la restructuración de la institucionalidad pública regional y la indefinición formal de los vínculos intergubernamentales tendieron, en el caso de la región de Tarapacá, a la reedición de tensiones entre el nivel regional (en tanto representante de los intereses del nivel central) y el nivel local (que, en teoría, ha representado los intereses comunitarios desde que los alcaldes volvieron a ser elegidos democráticamente el año 1992). Ejemplos en este sentido hay varios. Uno de los más emblemáticos y en donde se pueden observar con mayor nitidez los ‘tentáculos del centralismo’, así como la fractura regional-local (especialmente evidente en la región de Tarapacá), fue la movilización que paralizó la ciudad de Iquique a propósito de las medidas centralizadas que intentaron extender Zona Franca de Iquique a la ciudad de Arica a fines de la década de los noventa. Este hecho quebró las relaciones de confianza entre gobierno regional y gobierno local, especialmente una vez conocido el conflicto de interés que embargaba al propio intendente de la época quien mantenía acciones en Zona Franca de Iquique. Este hecho generó la férrea reacción de la sociedad civil iquiqueña que se canalizó a través del Comando de Defensa de Iquique, el cual fue cooptado en alguna medida por el sorismo y gatilló la formación del movimiento anti-centralista que culminó, unos años más tarde, con la oficialización del Partido de Acción Regionalista.

A nivel de programas públicos, la información analizada respecto de la experiencia de Tarapacá demuestra la insuficiencia de vínculos intergubernamentales formales o mecanismos de articulación de los niveles regional-provincial-local. Delamaza, por ejemplo, a propósito del caso de Tarapacá señalaba que uno de los elementos que ha destacado en este proceso de descentralización “trunco” ha sido que “no hay buena comunicación desde lo local a lo regional”. El espacio institucional regional, a juicio de Delamaza, “no es un buen envase para lo que está sucediendo a nivel de las asociaciones

de municipios o de las coordinaciones barriales”.²⁵ Así, lo que demuestra el análisis de caso de la región de Tarapacá es que los gobiernos regionales se enfrentan a las restricciones que impone el modus operandi tradicional del aparato estatal.

Adicionalmente, la autonomía relativa de los municipios y, por otro lado, la sumisión y escasa independencia de los niveles provincial y regional frente al nivel central ha generado un panorama institucional propicio para que las articulaciones y coordinaciones multiniveles se produzcan sólo en casos formalmente establecidos y a través de programas claramente definidos. Este es el caso, por ejemplo, del *Programa Chile Solidario* que, basado en una lógica integradora, estableció mecanismos formales de articulación multiniveles y roles institucionales concretos y específicos. Aún así, las máximas autoridades escasamente participaron de forma directa de este tipo de iniciativas y descansaron en la gestión de los equipos técnicos que poco a poco fueron empoderándose.

No hay que olvidar que con las reformas institucionales impulsadas durante los años noventa, los alcaldes lograron nuevamente ser elegidos directa y democráticamente. A partir de ese momento, quedó también establecido que las autoridades comunales no podrían ser removidas por el Presidente de la República como sucede, por ejemplo, con los intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales y directores de servicios públicos. Este símbolo de autonomía política ha generado la falsa ilusión de los alcaldes como mandamases del espacio local. Por otro lado, los alcaldes quedaron sujetos a los recursos fiscales redistribuidos desde el nivel central, ya sea a través de los presupuestos sectoriales como a través de los fondos regionalmente decididos. Así, para el nivel local, los gobiernos regionales representan al poder central y resultan determinantes en el quehacer comunal desde la óptica financiero-fiscal, no desde la construcción de visiones y estrategias comunes de desarrollo. En dichos términos, los gobiernos regionales son percibidos por los municipios como una “caja fuerte” que permite contrarrestar los raquíticos ítems presupuestarios municipales y la insuficiencia del Fondo Común Municipal. De ahí la popularidad que alcanzaron las medidas de aumento en la asignación del FNDR desde el gobierno de Frei en adelante.

Como vimos, el factor ideológico ha sido un componente que ha tendido en algunas ocasiones a tensionar las relaciones intergubernamentales, especialmente entre gobiernos regionales y gobiernos locales. En el caso de la región de Tarapacá, esta situación fue particularmente evidente durante los

²⁵ Entrevista realizada en Santiago, 3 de mayo de 2013.

últimos gobiernos de la Concertación cuando los municipios pasaron a manos de la centro-derecha y Soria (el último bastión de la izquierda clásica y símbolo del regionalismo) estableció una alianza política con Piñera que le significó el trabamamiento de las relaciones y, en ocasiones, fuertes fricciones y quiebres entre el poder político regional y nacional. Como señalaba el Alcalde de Alto Hospicio, Ramón Galleguillos, esta situación se ha combinado con un interés por obstaculizar la gestión pública e, inclusive, “judicializar la política”:

“A nosotros nos ha costado pacificarnos. En el último tiempo algunos personeros públicos se han dedicado a judicializar la política, pero no ha judicializarla por un fin jurídico sino, más bien, por un fin político. Por intereses partidistas. Eso es lo que nos tiene condenados”.²⁶

Especialmente en el nivel municipal (aunque no únicamente) los intereses electoralistas de los partidos y grupos políticos, así como los liderazgos caudillistas (re)emergentes tendieron a generar dinámicas clientelares que influyeron en la organización de las capacidades institucionales a través del “pago de favores políticos” y la consecuente desprofesionalización institucional. En ese sentido, resulta válido cuestionarse cómo han influido los componentes político-ideológicos a la hora de poner en funcionamiento la institucionalidad pública regional en sus distintos niveles. En este último sentido, es pertinente rescatar la visión de Juan Malla quien, en tanto ex-consejero regional y presidente regional del Partido Demócratacristiano, señalaba:

“Tienes un intendente que, por cualquier motivo –por la voluntad del ejecutivo o la voluntad de un senador o los diputados– lo sacan. Y vuelta otra persona a implementar una nueva política. Creo que es un tema que entorpece el crecimiento de la región. Yo creo que la figura del intendente debe ser elegida. Por qué, porque hubo un momento en que teníamos a un alcalde Soria muy fuerte, que podía para una ciudad completa y eso significaba la salida del intendente. Esto significaba que las políticas que se estaban implementando entraban a foja cero. De nuevo empezar con las negociaciones. Y como los consejeros regionales se elegían indirectamente por los concejales implicaba que un consejero regional salía por un voto, dos votos y dependía, a su vez, del concejal y del alcalde que estaba y eso se traducía, finalmente, en el trabamamiento del desarrollo de la región”.²⁷

Las articulaciones entre los distintos actores institucionales que forman parte del nivel regional, especialmente entre el Consejo Regional (CORE) y los municipios, estuvo marcado durante este periodo por conflictos ideológicos

²⁶ Entrevista realizada en Alto Hospicio, 1 de abril de 2013.

²⁷ Entrevista realizada en Iquique, 4 de abril de 2013.

que se desprendieron de la injerencia de los concejales en la elección de los miembros del CORE.

Pero también las articulaciones entre gobiernos regionales y gobiernos locales han estado signadas por la reproducción del centralismo y, como bien señalaba Podestá (2003), por la lógica de la “suma cero”. Esta lógica no solamente se reprodujo entre Arica en Iquique sino que, en ocasiones, también se cristalizó en las relaciones políticas que establecieron los intendentes con el movimiento sorista y, en menor medida, con los alcaldes de la Alianza por Chile. En no pocas ocasiones, la ambición política, la descalificación utilizada como herramienta de competencia electoral y el repudio de obras y proyectos que han caracterizado las anteriores administraciones ha operado como lógicas de “suma cero” que han impedido avanzar de manera fluida y escalonada. En los distintos niveles de gobierno y administración del Estado, esta dinámica ha tendido a afectar la legitimidad de la institucionalidad pública regional e inhibir el alcance del proceso de regionalización y desarrollo regional (Podestá y Veyl, 2002). Bajo este prisma, los municipios han solido ser observados por la sociedad civil regional como entidades híper-burocratizadas y poco resolutivas, mientras que los gobiernos regionales como estructuras cooptadas por los intereses del nivel central y el gobierno nacional.

Hay varios ejemplos donde la gobernanza multinivel asoma como uno de los aspectos más críticos a la hora de analizar cómo la nueva institucionalidad pública regional ha contribuido en la resolución de problemas prioritarios para el desarrollo regional.²⁸ Los problemas socio-ambientales originados en la localidad de Alto Hospicio a partir de los déficits de administración del relleno sanitario de Iquique son un claro ejemplo de cómo los distintos niveles de la administración pública pueden operar como fuerzas que terminan reproduciendo condiciones de vida deplorables para una parte de la población. Independiente de las medidas parche que generan un efecto placebo, estas lógicas la propia institucionalidad pública ha terminado por reproducir condiciones ambientales y sociales inequitativas dentro de la región.

En otros casos donde se ha requerido expresamente de la articulación multiniveles y de la coordinación interinstitucional ha sucedido algo similar como, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad pública. La región de Tarapacá

²⁸ Generalmente, los estudios en la materia han apuntado a delimitar la noción de gobernanza multiniveles poniendo atención a las relaciones transfronterizas como se reconoce, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea. Sin embargo, más que poner atención en las relaciones internacionales, este estudio se ha interesado por sistematizar conocimiento respecto de las articulaciones sub-nacionales entendiendo que es un aspecto crítico en el proceso de descentralización política.

en los últimos años ha liderado las tasas de delincuencia y victimización y ha dejado al descubierto, primero, que las políticas regionales son vistas como una adecuación de las políticas nacionales y, en segundo lugar, que el nivel comunal ha actuado de manera autónoma y atomística, sin mediar relaciones fluidas entre los máximos referentes institucionales (intendentes y alcaldes). En consecuencia, los obstáculos que derivan en la ineficacia o falta de profundidad del proceso de descentralización y regionalización también se explican por prácticas y dinámicas que se generan al interior de las propias regiones.

5.2.3 Articulación multiniveles de políticas públicas y el debate sobre la desmunicipalización de políticas sociales

Una de las premisas que mueve este apartado se relaciona con la disyunción entre el desarrollo económico y social, así como su expresión territorial. El caso de Tarapacá demuestra que crecimiento económico y desarrollo social en el espacio regional no necesariamente han sido convergentes. Mientras esta región se ha posicionado durante los últimos años en los primeros lugares de los rankings de competitividad y crecimiento económico, en el ámbito del desarrollo social continúan habiendo serios rezagos territoriales. En ese sentido, este apartado pone su foco en la articulación de políticas públicas, con especial atención en aquellas políticas sociales que, dentro del nuevo escenario de transición democrática, han propiciado un intenso debate sobre el alcance de estas medidas.

Es interesante apreciar, en primer lugar, cómo se han relacionado los distintos niveles gubernamentales/institucionales en tanto instancias de canalización de políticas públicas (territoriales y sectoriales). Las inequidades territoriales en el acceso y calidad de servicios sociales básicos es un asunto que se yergue como un problema estructural. En este último ámbito, la cuestión territorial ha asomado como una dimensión clave que permite matizar la comprensión de los límites en el desarrollo económico-social de la sociedad chilena. Considerando que hasta el último gobierno concertacionista el proceso de regionalización se redujo a una desconcentración administrativa, resulta interesante poder observar cómo se han articulado los distintos niveles del gobierno y la administración del Estado en el ciclo de políticas públicas. Ahí nos encontramos frente a frente con el centralismo político pero también tecnocrático, donde la regionalización y descentralización política se conciben técnicamente sobre la base de ‘soluciones de país’. Como un subterfugio, ha primado la falsa idea que la estandarización y homogeneización de políticas públicas sería uno de los principales caminos para lograr coherencia, unidad y cohesión social. Esta situación se constituyó en una verdadera piedra de tope

para los afanes de dar los primeros pasos en la construcción de dinámicas multiescalares menos verticales. Como señalaba Pablo Valenzuela, ex intendente por la región de Tarapacá:

“Ha sido un problema la visión estandarizante de la política pública nacional. Lo que funciona en Chiloé funciona en Chiloé, lo que funciona en Tarapacá, funciona en Tarapacá y lo que funciona en Santiago, funciona en Santiago. Hacer carne estas políticas públicas indudablemente plantea un proceso de adaptación nacional que siempre tiende a ser des-armónico entre lo que es el micro sistema, el meso sistema y el macro sistema”.²⁹

En Chile, la articulación multiniveles en la gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial no ha sido claramente definida. Las articulaciones verticales y horizontales han sido permanentemente informadas por la injerencia de un centralismo naturalizado y fuertemente arraigado en la cultura de parcelas que distinguen la labor de una autoridad de otra. Como señalaba, por ejemplo, la ex – Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Rosa María Alfaro:

“La cultura organizacional que tenemos los chilenos es de parcela, donde la organización se mide como organismos individuales cuando debiera ser como un todo. Ha habido algunas experiencias como el programa Chile Solidario o los gabinetes sociales que intentaron darle mayor integralidad. Yo creo que aquí se necesita un cambio de cultura a nivel de la autoridad. Cómo me pongo a disposición del otro para que la política pública que él quiere instaurar surta el efecto que se quiere como sociedad”.³⁰

Alfaro apela a un aspecto importante, cuál es el estilo de entender el rol de autoridad y servidor público. Indudablemente, el liderazgo e incidencia del rol de la autoridad es significativa en las organizaciones pero, como hemos podido observar, no es el único factor explicativo.

En el caso de Tarapacá, los funestos resultados obtenidos en materia de educación municipal durante las últimas décadas tienden a demostrar la escasa pertinencia territorial y cultural de los currículos pedagógicos pero, así también, una evidente asimetría en los soportes, capacidades y recursos municipales. El nivel regional no ha cumplido un rol significativo en la adecuación territorial de las políticas públicas diseñadas centralizadamente y éstas, por lo general, han transitado desde el nivel central al local sin muchas intermediaciones. Por lo tanto, al nivel local y especialmente a los municipios no les ha quedado más

²⁹ Entrevista realizada en Alto Hospicio, 21 de marzo de 2013.

³⁰ Entrevista realizada en Alto Hospicio, 1 de abril de 2013.

escapatoria que administrar y adaptar restringidamente las políticas públicas que se diseñan, por lo general, ministerial y centralizadamente.

Considerando este escenario, la regionalización comandada desde el nivel central ha sido una creación ficticia que no se ha correspondido necesariamente con los procesos de desarrollo endógeno y las demandas comunitarias. En correspondencia con lo que es posible inferir de las fuentes documentales y las fuentes de primer orden, difícilmente las regiones en Chile pueden entenderse como territorios articulados, homogéneos y cohesionados. Junto con la dispersión geográfica de poblados y ciudades, la parcelación institucional y la lógica sectorialista han predominado en las políticas públicas por sobre un enfoque territorial transversal que, sin desconocer elementos comunes, sea capaz de dotar de mayor pertinencia las políticas públicas y mayor protagonismo a los municipios, los gobiernos regionales y la sociedad civil regional en la definición de sus estrategias y acciones.

El centralismo que ha predominado en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas ha tendido a reproducir un estilo de gestión pública reactiva que se conoce comúnmente como estrategia “apaga incendios”. La escasa pertinencia cultural y territorial de las políticas públicas ha alimentado la ceguera respecto de la posibilidad de solucionar de manera efectiva las demandas de la ciudadanía. Esto último fue especialmente evidente en el ámbito de la salud pública, donde la débil articulación del nivel regional aparecía como una limitante importante en la solución de los problemas sociales que se daban en el territorio y las comunidades. Uno de los ejemplos más llamativos en este sentido fue el conflicto que se desató en el Hospital Ernesto Torres Galdámez de Iquique a fines de la década del 2000, el cual fue reconocido como el caso del “hospital de la muerte”. Allí, quedó en evidencia la escasa articulación entre el Consejo Regional y las autoridades regionales de salud pública donde, más que un problema de ‘comunicación efectiva’, quedó al descubierto la falta de protocolos y procedimientos formales de articulación. Desde ese punto de vista, las articulaciones multiniveles o interinstitucionales quedaron sujetas a factores subjetivos y voluntariosos como, por ejemplo, la sensibilidad de la autoridad regional frente a las problemáticas prioritarias o la condescendencia político-partidista.³¹ Como señalaba Antonia Santos:

³¹ Véase, por ejemplo: i) “Autoridades apuntaron sus dardos al CORE. Preocupa situación de Hospital Regional. Autoridades de Salud respondieron a denuncia”. *La Estrella de Iquique*, Crónica, A-3, 21 de marzo de 2002; ii) “Core analizará denuncias. Preocupación por problemas en hospital”. *La Estrella de Iquique*, Salud, A-5, 22 de marzo de 2002; iii) “Problemas en hospital”. *La Estrella de Iquique*, Editorial, A-13, 23 de marzo de 2002; y,

“Hay inconexiones e insuficiente capacidad para definir también cuáles son las áreas relacionales institucionalmente entre lo que son los gobiernos locales y los gobiernos regionales. Unos obedecen a una legitimación democrática y otros obedecen a una legitimación de designación política. Aquí no sabemos cómo funcionan ni las relaciones ni las jerarquías. Eso entraña con lo que son los resultados de la gestión pública”.³²

Así, la lógica de estandarización y funcionamiento de parcelas ha operado como un pesado freno que ha dificultado la articulación territorial de políticas públicas y la coordinación y coherencia entre los distintos niveles gubernamentales/institucionales que participan en su ejecución. Desde la percepción de los actores regionales, este ha sido un asunto que ha tocado a las políticas públicas en su conjunto y que se denota en la preocupación del Consejero Regional Juan Pablo Ortuño cuando señalaba:

“El Estado estandarizó el país y estandarizó los instrumentos. El tipo de viviendas sociales que, por ejemplo, se construyen en Pozo Almonte son las mismas que en Punta Arenas. Entonces, en el día te cocinas de calor y en la noche te mueres de frío, porque son estándares. No están preparadas para el clima desértico, y tampoco están preparadas para el clima del sur. Son casas que son, simplemente, para vivir adentro. Entonces, cuando se habla de calidad de vida, no, eso es supervivencia no más. El Estado sencillamente no entra en esas complejidades”.³³

Desde una perspectiva crítica, el nivel regional asoma como una formación político-administrativa que no se ha fundado sobre la base del reconocimiento de la diversidad territorial y sociocultural.³⁴ El discurso de los gobiernos concertacionistas respecto de la descentralización y el desarrollo regional en Chile pareciera haber sucumbido frente al centralismo, la metropolización e inequidades socioterritoriales inter e intrarregionales que persisten como tendencias indelebles (Orellana et al., 2013). Como señalaba Valenzuela, se habla incesante e intensamente sobre descentralización pero sólo como una “pirinola que se da vueltas y vueltas” sin concretar resultados contundentes en temas claves como la elección popular de los intendentes. Queda abierta la interrogante sobre si ¿habrá que olvidarse de la descentralización ya que, como

iv) “Core resolverá problema de equipamiento en hospital. A través de fondos provenientes de ISAR”. *La Estrella de Iquique*, Salud, A-3, 27 de marzo de 2002.

³² Entrevista realizada en Iquique, 25 de abril de 2013.

³³ Entrevista realizada en Iquique, 12 de abril de 2013.

³⁴ Véase, por ejemplo, “Chile: un espejismo llamado regionalización”. *El Mostrador*, Blog & Opinión, 10 de julio de 2014.

señalaba Valenzuela, “no es prioridad, hay que rescatar lo prioritario, lo que de votos”³⁵

En el ámbito de las políticas públicas y, especialmente, en el ámbito de las políticas sociales, la uniformización de soluciones y entrega de servicios básicos administrados e implementados por las municipalidades demuestra que no basta con la simple adecuación o acomodamiento territorial de los instrumentos y mecanismos de intervención social. Las reformas municipales impulsadas por el régimen militar buscaron profundizar la descentralización a nivel local aunque, como señalaba Pressaco, “el proceso de descentralización de los servicios de salud y educación debe insertarse en un cambio radical hacia un sistema donde los imperativos económicos pasan a ser prioritarios sobre los sociopolíticos” (Pressaco, 2012: 87). Esto quiere decir que la municipalización se basó en políticas de ajuste estructural que bajo el gobierno militar tuvieron un marcado acento neoliberal y que para algunos estudiosos del desarrollo regional constituyen un claro ejemplo del repliegue del Estado de la arena social.³⁶

Especialmente en los últimos años, el debate sobre desmunicipalización ha estado apareciendo recurrentemente en la opinión pública y ha sido objeto de una especial atención por parte de los distintos actores ligados al desarrollo regional. En alguna medida, el movimiento estudiantil ha empujado el debate público hacia una revisión de la educación municipalizada y los límites institucionales del esquema de administración de la educación pública. En el nivel regional, los indicadores evidencian serios problemas de calidad en los aprendizajes y la gestión escolar, así como sendas desigualdades al comparar las condiciones y resultados educacionales del sistema público con el sistema privado. El debate sobre desmunicipalización de la educación pública ha conducido también hacia una revisión de otras políticas sociales que fueron, en parte, municipalizadas. En este debate, para algunos, instrumentos estandarizados como la prueba SIMCE, por ejemplo, contrastan con las particularidades que embargan a cada sistema de administración y las asimetrías institucionales y sociales que perduran como condicionantes. Bajo este esquema, el éxito o fracaso de las políticas sociales municipalizadas en

³⁵ Véase: “El mito-tabú del crecimiento económico y la pirinola burocrática”. *El Mostrador*, Noticias, 13 de julio de 2015.

³⁶ En dichos términos, los criterios de eficiencia y equidad social se introdujeron en las políticas públicas a partir de instrumentos y estrategias de focalización social y territorial que no lograron convertirse en ‘efectos igualadores’.

sectores claves del desarrollo como educación y salud, han estado estrechamente vinculados con el esquema de organización territorial de dichos sistemas, aunque la atención se haya puesto principalmente en otros aspectos estructurales como el fin al lucro y repensar el esquema público-privado de provisión de estos servicios. Como señalaba Pablo Valenzuela, ex intendente de la región de Tarapacá:

“El SIMCE nos mide a todos por igual. Pero la realidad de Santiago no es la realidad de Iquique o la realidad de Colchane. El abismo que hay entre cada una de estas comunas es gigantesco. Y cuando uno empieza a avizorar qué es lo que se puede hacer como iniciativa de orden local que es lo que se puede hacer como iniciativa de orden regional, son muy pocas las que verdaderamente terminan impactando o materializándose en una acción real impulsada desde el gobierno. Y eso vale la pena recalcarlo. No lo pudo realizar el gobierno militar en su tiempo, no lo pudo realizar el gobierno de la Concertación y hoy día en sus tres años de gestión no lo ha podido materializar el gobierno de la Alianza” (Pablo Valenzuela).

Pero a pesar de la municipalización de políticas sociales como objetivo de descentralización, el centralismo en el diseño, control y evaluación de políticas, programas y proyectos de intervención social se mantuvieron centralizados. Esto ha sido especialmente evidente en los ámbitos de calidad y equidad, no así en el ámbito de cobertura donde Chile se destaca en relación con otros países latinoamericanos. Como señalaba Ximena Brain, quien ha sido dirigente nacional y regional de la Federación Nacional de los Trabajadores de la Salud (FENATS), “dentro del ámbito de la salud hay una disociación entre la comunidad y el sistema, es decir, entre la gente que necesita de estas políticas y las políticas que se arman en forma teórica en el gobierno central.”³⁷

El desbalance institucional que en algunos casos se agudizó con las reformas y políticas neoliberales no logró contribuir con el cumplimiento de los objetivos sustanciales del desarrollo socioterritorial. En el caso del proceso de municipalización, el Fondo Común Municipal no logró contrarrestar el desbalance institucional existente. Así, bajo el régimen militar los gobiernos locales se redujeron a simples unidades comandadas y controladas desde el nivel central, vale decir, se cristianizaron como órganos desconcentrados pero dependientes de la autoridad central. Estas ambigüedades, junto con las fuertes asimetrías en el desarrollo organizacional de las municipalidades chilenas, se convirtieron en determinantes institucionales que tendieron a desperfilar el rol de los municipios como actores protagónicos del desarrollo territorial y garante de derechos sociales.

³⁷ Entrevista realizada en Iquique, 3 de abril de 2013.

Ya en el escenario de transición democrática, la administración de la educación (pre-escolar, primaria y secundaria) y la salud pública continuaron en manos de los alcaldes bajo dos modalidades o esquemas. Primero, se incrustaron dentro de la estructura municipal a través de las direcciones de desarrollo comunitario (DIDECO), donde los alcaldes tenían el control directo de la administración de estos sistemas. La segunda modalidad se ligó a la figura privada de corporaciones municipales de desarrollo que, supuestamente, se distinguirían por su “apoliticismo” y operarían como entes independientes donde la autoridad edilicia debe velar por garantizar estos servicios. Sin embargo, como se demuestra en los análisis regionales, escasamente las corporaciones municipales lograron mantenerse libres de influencias políticas. A pesar de todo lo anterior, el debate sobre desmunicipalización no logró integrarse dentro de la agenda de los últimos gobiernos concertacionistas. Como un debate relativamente nuevo, hay quienes miran con recelo la idea de desmunicipalizar argumentando que se trataría de un retroceso desde el punto de vista de una supuesta ‘recentralización’ que estaría fundada en un sentido ideológico estatista.³⁸ Por lo tanto, el debate no está zanjado y continúa presente como parte de las alternativas de perfeccionamiento del modelo de descentralización de políticas públicas. Lo anterior, remite necesariamente a repensar el papel de los municipios en el desarrollo regional y en vista de la necesidad de conformar un sistema articulado que rompa con la fragmentación, heterogeneidad y atomismo de la gestión pública en el territorio.

5.3 Autonomía regional, gobernanza y conducción política del desarrollo de la Región de Tarapacá

Esta última sección se encamina hacia un análisis político-institucional respecto de la gobernanza territorial y conducción política del desarrollo regional en la región de Tarapacá. Como concepto analítico, la gobernanza territorial se refiere a cómo se dirige un sistema complejo, esto es, cómo se conduce una región desde el punto de vista de la interacción entre múltiples actores que poseen visiones, intereses y expectativas diferentes. Este cúmulo de relaciones formales e informales entre actores públicos, privados y sociales que se despliegan en un territorio determinado forma parte de la antesala donde surgen las decisiones y acciones claves para el ordenamiento y desarrollo regional.

³⁸ Argumento, por lo demás, utilizado comúnmente por los alcaldes de comunas “ganadoras” donde los resultados que han obtenido en estas áreas operan como fuente de revalidación y vitrina electoral.

Lo anterior adquiere una particular relevancia a partir de los profundos cuestionamientos respecto del verdadero sentido y orientación de los gobiernos regionales. En la discusión sobre la ineffectividad del proceso de regionalización o lo que la ciudadanía demanda como “descentralización efectiva”, la estructura de los gobiernos regionales aparece profusamente cuestionada. Por lo general, los flancos de ataques han estado dirigidos al funcionamiento, capacidades institucionales y rol de las autoridades políticas en el territorio. Esto supone entender los gobiernos regionales como organismos que trascienden la función administrativa y construyen el desarrollo regional a partir de la convergencia de visiones, la participación real de la ciudadanía y las capacidades/facultades para que las propias regiones definan y decidan cómo construir el desarrollo de sus territorios.

Así, este aparatado tiene como propósito profundizar sobre aquellos tópicos que se relacionan con las cualidades institucionales construidas y dispuestas para el desarrollo regional dentro de un escenario signado por la reclamación de abandono histórico de las regiones extremas por parte del Estado chileno. Con este ejercicio se busca conocer cómo los gobiernos regionales han sido capaces de pensar, construir y conducir el desarrollo regional dentro de un contexto en que el centralismo arraigado en la cultura de la elite política nacional se resiste a ceder cuotas de poder, de control y decisión hacia los territorios.

5.3.1 Autonomía y poder regional: Rompiendo el dogma del unitarismo

En América Latina, los debates académicos más recientes han tendido a relevar el concepto de autonomía asociándolo a la cuestión indígena, desde donde han emergido conceptos tales como autodeterminación y autogobierno. Pero en esta sección no nos introduciremos en el fondo constitutivo de las autonomías territoriales indígenas, dado que el foco de este estudio está puesto en el proceso de regionalización y el discurso de autonomía territorial que ha surgido a su alrededor. Sin embargo, no es posible desconocer que la dimensión étnica se encuentra entrecruzada con la territorial, aportando elementos en la comprensión de las fuertes inequidades interregionales e intrarregionales que persisten ámbitos claves del desarrollo.

Desde los enfoques sistémicos, la autonomía del Estado y, en este caso particular, de los gobiernos regionales es por definición relativa. Aquí se entiende la autonomía política de los gobiernos regionales en relación con el incremento del poder político decisonal y con la necesidad de acabar con el odiosa uniformidad que ha tendido a justificarse a partir de la concepción unitaria del Estado chileno. El dogma del unitarismo y la ideología centralista se

han sustentado en resistencias y recovecos culturales e institucionales. No obstante, dentro de los últimos años, el dogma del unitarismo y la ideología centralista han entrado en una etapa de profundos cuestionamientos. Los grupos pro-descentralización han intentado hacer notar la idea de que se ha ingresado a una profunda “crisis del centralismo”.³⁹ En este último sentido, la autonomía política y el incremento del poder regional se traducen en la necesidad de que las políticas de Estado incorporen resueltamente una especial sensibilidad por las diferencias territoriales y dejen de ser espacialmente ciegas. Así, la autonomía e incremento del poder de los gobiernos regionales han aparecido, para los grupos pro-regionalismo, como aspiraciones fundamentales.

La autonomía política tiene un carácter multidimensional implícito y se encuentra presente en el discurso como un camino que busca romper con “las cadenas del centralismo”. Esta cuestión no solamente se expresa en la esfera política. También se exterioriza en el ámbito del deporte, las actividades artístico-culturales, la ciencia y, como hemos señalado reiterativamente, en distintos ámbitos de la vida económica y social. Para que un ejercicio de autonomía política regional se traduzca en términos efectivos no depende solamente de que el nivel central del Estado traspase mayores facultades y recursos financieros al nivel regional. También pasa por un proceso de democratización de las decisiones y del ejercicio de evaluación y escrutinio de la ciudadanía, más allá de la dimensión electoral que no deja de operar como un factor que condiciona la racionalidad y actuar de los actores sociopolíticos.

El principio de gradualidad declarado por gobernantes y académicos como base del proceso de descentralización, permitió interpretar entrelineas un compromiso permanente del Estado y los gobernantes por la descentralización. La idea desde el gobierno de Aylwin fue ir entregando de manera gradual a las regiones mayores facultades administrativas y poderes decisorios. Con la colaboración de distintos sectores políticos y órganos internacionales, Aylwin avanzó sustantivamente en rediseñar un marco político-institucional con énfasis en la profundización de la regionalización (Abalos, 1998a). En el gobierno de Frei, se continuó con la implementación de los gobiernos regionales, la ampliación del gasto público regional y la inversión pública

³⁹ Véase, por ejemplo: *Masivas movilizaciones en Aysén por demandas sociales*. Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile, dossier de prensa 12-17 de febrero de 2012. También se recomienda revisar: *Centralismo nacional en crisis: Chispa en Aysén, fuego en todo Chile*. *El Ciudadano*, N° 122, 21 de abril de 2012 (disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2012/04/21/51444/centralismo-nacional-en-crisis-chispa-en-aysen-fuego-en-todo-chile/>).

decidida regionalmente.⁴⁰ Los sucesivos gobiernos de los presidentes Lagos y Bachelet si bien continuaron con estas estrategias, lo hicieron sin un rumbo planificado ni con el apoyo del parlamento en materias claves como, por ejemplo, el proyecto de elección directa de los consejeros regionales, el cual fue rechazado por el Senado durante el gobierno de Lagos y restituido, sin resultados concretos, durante el primer gobierno de Bachelet (Ortega y Moreno, 2002; Fazio, 2006). Sin desconocer que las reformas impulsadas durante este periodo representan un avance, el descontento de las regiones continuó expresándose hasta, inclusive, después del ocaso de la Concertación.

Como hemos visto, uno de los nudos críticos que ha tendido a opacar las iniciativas impulsadas en materia de descentralización y regionalización se relacionan con la redistribución territorial del poder y las potestades de gobernanza. Pero la demanda por una descentralización efectiva también depende de la construcción de regiones más empoderadas y autónomas tanto en sus poderes decisionales como en sus facultades planificadoras y ejecutivas. En este sentido, el discurso autonómico ha sido recurrente en los distintos debates y ha formado parte de la constante tensión entre la oferta pública y la demanda ciudadana en materia de regionalización. Muchos se atreven a cuestionar el proceso de regionalización a partir, justamente, del argumento de la falta de autonomía política, administrativa y fiscal. Sin embargo, existen matices y distinciones entre un discurso autonómico radical que coquetea con el separatismo y revive los fantasmas del federalismo, hasta discursos donde se plantea una autonomía relativa para las regiones validando el papel tutelar y controlador del gobierno nacional y el nivel central del Estado.⁴¹ La discusión que ha venido dándose en el último tiempo es hasta qué punto se dota de autonomía a las regiones sin comprometer la estampa unitaria del Estado chileno y hasta qué punto esta estampa unitaria no compromete la diferencia y las particularidades histórico-sociales de cada región.⁴²

En las regiones extremas de Chile, los actores sociopolíticos portadores de un discurso pro-regionalismo han empleado los conceptos de autonomía y

⁴⁰ Pese a que en el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle se propuso alcanzar el cuarenta por ciento de la inversión decidida en regiones, este porcentaje resultó ser insuficiente y cuestionado por su insignificancia respecto del presupuesto total de la nación.

⁴¹ Una ‘descentralización tutelada’ que busca perpetuar la oferta de nichos de poder controlables desde el nivel central, legitimando indirectamente al centralismo y desconfiando en la imagen del autogobierno y la autogestión del desarrollo regional.

⁴² Particularidades y diferencias que son significativas en un país geográficamente heterogéneo, culturalmente diverso, socialmente asimétrico y longitudinalmente extenso como Chile.

soberanía territorial como aspiraciones históricas que han colisionado frontalmente con el centralismo político. Esto ha tendido a alimentar, en parte, una visión crítica y evaluativa del proceso de regionalización de los últimos cuarenta años. Paradójicamente, el discurso autonómico demanda, por un lado, una mayor atención del Estado hacia las regiones y, por otro, mayores atribuciones para que las regiones puedan decidir resolutive y oportunamente sobre los asuntos del desarrollo. No solamente este clamado tiene relación con cuestiones económicas. También se consideran aspectos culturales como, por ejemplo, mayor respeto y atención por las diferencias socioculturales, las minorías, las tradiciones y la historia que los propios habitantes representan, reconstruyen y dan vida a un territorio. Sin embargo, uno de los riesgos de las posiciones autonómicas está en propender a la formación de archipiélagos que no contribuyan a la formación de un sentido de sistema. El sentido de autonomía se ha expresado a través de distintos símbolos que no han logrado cambiar sustantivamente la situación de dependencia de las regiones con el Estado y el nivel central. Este ha sido el caso, por ejemplo, de la Región de Magallanes y Antártica Chilena que ha oficializado su propia bandera y es común que los coterráneos se autodenominen sarcásticamente como “república independiente”, como también ha sido una expresión acuñada en el imaginario colectivo de las regiones del extremo norte del país.

En términos prácticos, la autonomía territorial ha estado condicionada a distintos factores socioinstitucionales. Su definición yace amplia y ambigua, envolviendo temas sensibles y controvertidos como la demanda por soberanía en el aprovechamiento y uso de los recursos territoriales (naturales, productivos y sociales).

Comúnmente, de acuerdo a lo que se logra desprender de la información analizada, las representaciones que los actores regionales construyen en torno al significado del concepto de autonomía territorial se relaciona con la idea de descompresión de la injerencia del nivel central sobre los asuntos del desarrollo local y regional. En algunos casos, estas representaciones se alinean con aspiraciones federalistas donde los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentran, teóricamente, descentralizados. Asimismo, la comprensión de los actores regionales tiende a vincular la autonomía territorial con la noción de auto-gobernanza e inversión de la ‘pirámide de gobernanza’ (donde el nivel local podría aparecer como más fuerte y el nivel central subordinado a éste). Pero una idea como ésta generalmente es tachada como descabellada ya que ni la experiencia internacional lo demuestra, ni el histórico centralismo arraigado en la sociedad chilena lo ha permitido. El discurso de la autonomía asimilado a la idea de auto-gobernanza de las regiones se asimilaría, en este caso, a las aspiraciones por poseer dentro de las

regiones un rol auto-directivo y un carácter auto-organizado del gobierno y la gestión pública. Independientemente de la factibilidad como argumento y como posibilidad de concreción, todas estas percepciones y alocuciones han representado, para los ideólogos del unitarismo, una amenaza a la posible descomposición del Estado unitario chileno, especialmente para los grupos neoconservadores que observan con recelo los cambios y reformas institucionales.

La idea de autonomía territorial que manejan los actores territoriales de la región de Tarapacá (públicos, privados y sociales) contiene muchos de estos elementos. Pero, principalmente, lo que buscan discursos de esta naturaleza es contraponerse tajantemente a la histórica relación de dependencia y paternalismo que ha mantenido la región con el Estado chileno.⁴³ Aunque resulta difícil hallar líderes de opinión que se declaren defensores del centralismo, la regionalización pareciera no haber avanzado consecuentemente. La descentralización ha sido tutelada cuidadosamente por la elite política y económica del nivel central. Esta situación ha levantado una serie de suspicacias en los actores regionales, cuestión que ha sido posible advertir especialmente en los análisis de situaciones de conflictividad regional con ‘potencial de escalada nacional’, donde el nivel central se ha caracterizado por actuar patronalmente y de manera impositiva.

El otorgamiento de autonomía política, administrativa y financiero-fiscal no necesariamente garantiza equidad socioterritorial. La autonomía territorial es observada críticamente por los expertos que fueron entrevistados como un proceso de descomposición con profundas implicancias en la estructura unitaria del Estado y los equilibrios socioterritoriales del país. Dotar de mayor autonomía política, administrativa y financiero fiscal a las regiones podría, desde este enfoque, generar efectos inversos, vale decir, podría agravar las disparidades e inequidades socioterritoriales existentes a nivel nacional. Detrás de este debate, se yergue una legitimación indirecta del centralismo en la medida que se instala un discurso que desconfía a priori de las capacidades de autogobierno y autogestión de las regiones.

Por su parte, el discurso radicalizado de la autonomía regional se ha distanciado abiertamente de los planteamientos conservaduristas y, en cierta medida, ha surgido como una respuesta crítica a los cambios institucionales que los actores políticos han realizado, ‘con calculadora en mano’ (acción

⁴³ Relación de paternalismo que tiene una doble dirección ya que se manifiesta a través de la mirada y acciones que realizan los actores centrales, como a través de la disposición, percepción y accionar de los propios actores territoriales.

traducida en votos), en materia de regionalización.⁴⁴ Junto los diagnósticos e interpretaciones que hablan de un malestar de la sociedad chilena hacia el sistema político en su conjunto (Oppliger, 2012), los chilenos tienden a valorar con nota “suficiente” la capacidad resolutoria de las instituciones regionales y locales.⁴⁵ Esto ha generado incredulidad y desazón en los actores regionales respecto del proceso de regionalización y la gravitación que juega la institucionalidad pública regional en la resolución de los problemas que afectan a las comunidades locales y regionales.⁴⁶ Como señalaba uno de los informantes estratégicos de este estudio,

“De qué regionalismo hablamos, cuando no tenemos autonomía. Si el regionalismo tiene que ser con autonomía propia. Te pongo algunos casos, las mineras: La patente más cara es alrededor del 3% y el 2% se queda en Santiago. ¿Tú me hablas de regionalismo? Si el regionalismo es darle poder a las regiones, darle autonomía a las regiones, y no mandarle las migas de pan que caen de la mesa... No hay regionalismo, es mentira el regionalismo”.⁴⁷

No es poco común encontrarse al interior de las regiones con discursos críticos no solamente del centralismo sino, especialmente, del carácter artificioso e ideológico del regionalismo. Sin autonomía política y decisional, el regionalismo se reduce a un nuevo ordenamiento administrativo que no ha dejado de ser centralizado. Pero también es posible observar un discurso autonómico con cariz más técnico y menos apasionado que, en el fondo, devela las inconsistencias del proceso de regionalización en Chile y, de una u otra forma, no deja de cotejar y cortejar al esquema federalista.

⁴⁴ Los cálculos electorales ciertamente han pesado a la hora de debatir y materializar las propuestas en torno a la profundización de la descentralización política.

⁴⁵ Esta situación queda demostrada claramente en algunos instrumentos como, por ejemplo, el Latinobarómetro donde se refleja la “poca confianza” que los ciudadanos en Chile poseen respecto de la eficacia y cercanía de los gobiernos regionales. Para una mayor profundización, véase las tendencias existentes entre 2004-2011 sobre la materia, disponibles en la página web oficial de Latinobarómetro.

⁴⁶ El centralismo se ha traducido en resistencias a la entrega de mayores niveles de autonomía y poder a las regiones, debilitando los soportes de legitimación de la descentralización como proceso efectivo. Este asunto ha representado una amenaza constante que se ha entrelazado con las tendencias que anuncian un deterioro de los niveles de confianza de la ciudadanía hacia las autoridades políticas regionales y hacia las instituciones de gobierno y administración del Estado dispuestas en el territorio.

⁴⁷ Entrevista realizada al concejal de la Comuna de Iquique Arsenio Lozano quien ha sido, además, presidente regional del Partido Radical Social Demócrata (PRSD), un partido que –como señalaba el propio Lozano– nació en regiones y que, bajo su orientación progresista, se autodefine como “defensor y promotor del desarrollo de las regiones”.

Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, la concepción de autonomía regional fue valorada a partir del traspaso de facultades administrativas y recursos económicos fiscales desde el nivel nacional al subnacional. Desde la racionalidad característica del gobierno tecnocrático de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el fortalecimiento del regionalismo y el desarrollo regional pasaba, principalmente, por una ampliación de los recursos financieros del fisco (FNDR y sectoriales). Sin embargo, por muy certeras que hayan sido estas medidas, no fueron acompañadas de diagnósticos y evaluaciones de resultados respecto de la gestión territorial y la gobernanza del desarrollo regional.⁴⁸ Las relaciones intergubernamentales, por lo general y en los casos más emblemáticos de este periodo, no fueron autónomas del nivel central.

La autonomía regional en materia financiero-fiscal se ha ponderado, generalmente, a partir de las potestades que poseen las instituciones públicas regionales y locales para decidir las inversiones públicas orientadas al desarrollo de los territorios. En esos términos, el diseño centralizado del presupuesto de la nación ha tendido a perpetuar la dependencia financiera de las regiones. A pesar del desarrollo del nivel regional durante los años noventa, ha habido una baja participación del gasto regional dentro del gasto público total. Los gobiernos concertacionistas de Frei y Lagos incrementaron sustantivamente el porcentaje de gasto regional pero continuaron con las modalidades de diseño y control centralizado del presupuesto público. Como señalaba Iván Infante ex - Alcalde de la Comuna de Pica (2002-2010), “finalmente, siempre hay que depender del Ministerio de Hacienda”. Pero no solamente las regiones y el regionalismo se han enfrentado contra estructuras político-institucionales retrógradas y centralizadas. También han debido lidiar contra el centralismo cultural que se encuentra enraizado en la administración del Estado a nivel nacional y subnacional.

El reconocimiento de las particularidades socioculturales, en ese sentido, se relaciona con aquellas adaptaciones forzosas de la política pública que, bajo una mirada centralista y homogeneizadora, no han logrado responder a las complejidades de los nuevos tiempos. La sociedad chilena, como indicase Israel (2012), se ha convertido en una sociedad “demasiado compleja como para ser organizada desde un único centro” (Israel, 2012: 13).

Con las urgentes necesidades por mitigar la pobreza, generar empleo y crecimiento económico en un escenario de pos crisis económica internacional, los gobiernos de Frei y Lagos pusieron a prueba las capacidades de gestión

⁴⁸ Véase, por ejemplo, “El turno de los alcaldes”. *El Mercurio*, Economía y Negocios, 19 de agosto de 1999.

pública de los municipios y gobiernos regionales con distintas medidas de apoyo económico y social para los territorios. Los programas públicos contra el desempleo, la pobreza y la recuperación de espacios públicos implicaron una asignación extraordinaria de recursos financieros para la gestión de los municipios. No obstante aquello, las políticas de autofinanciamiento representaron un verdadero “dolor de cabeza” para los municipios, afectando directamente la gestión territorial de las políticas, programas y proyectos públicos a nivel local (Valenzuela, 1997; Irrarázaval, 2001). Este ha sido parte importante de los argumentos esgrimidos por los alcaldes entrevistados a la hora de evaluar la gestión pública sobre el desarrollo territorial. Además, se arguye por diversas fuentes (primarias y secundarias) que las iniciativas legales tendientes a incrementar los ingresos municipales y fortalecer el Fondo Común Municipal como mecanismo estabilizador no lograron acabar con los problemas de financiamiento municipal.

Especialmente durante la década de 2000, la autonomía financiera municipal continuó siendo un asunto complejo y problemático que incidió en la capacidad institucional para financiar y proveer bienes y servicios sociales. Si bien no se trata sólo un tema de recursos, la autonomía de un municipio rico y cercano al centro metropolitano como Vitacura o Viña del Mar es distinta a la autonomía de un municipio pobre y lejano como Visviri, Colchane o Huará. De ahí que la asociatividad se haya convertido para los municipios rurales de la región de Tarapacá en una estrategia tendiente a mejorar la capacidad de negociación y abordar los problemas comunes de manera coordinada.

Desde la noción de autonomía regional, la dimensión del poder y cómo éste finalmente se ha logrado redistribuir hacia los territorios ha sido un asunto que ha generado sendos debates y controversias. La autonomía política de las regiones, en ese sentido, ha sido leída por los actores político-institucionales de la orden central como un riesgo a la estabilidad democrática, la concepción unitaria del Estado y la gobernabilidad del país. Sin embargo, este argumento contrasta con aquellos que apuestan al fortalecimiento y autonomía de los municipios como estrategia para otorgarle mayor pertinencia cultural y legitimidad a las políticas públicas y a las acciones en red que se esperan se establezcan entre los distintos niveles gubernamentales. Desde la visión de los ‘municipalistas’, sería preciso fortalecer a los agentes productores de lo local como antesala de la producción del desarrollo regional y nacional.

Ciertamente, es posible encontrarse con argumentos que dudan, en definitiva, que en un país centralizado como Chile la autonomía regional sea una vía practicable y oportuna para el desarrollo de las regiones. Pero un argumento fuerte que está detrás de los discursos y observaciones secundarias analizadas sobre la factibilidad de profundizar las autonomías regionales

apunta a los intereses de la elite política por mantener intactas las cuotas de poder que, en última instancia, se traducen en votos para las elecciones políticas. Como señalaba Boisier, “definitivamente se puede decir que la clase política chilena jamás ha estado a favor de la descentralización política, es decir, del poder” (Boisier, 2007: 202). Esta situación no cambió radicalmente durante los últimos gobiernos de la Concertación, pese a los avances y esfuerzos que se observan en materia de transferencias de competencias administrativas y de mayores recursos fiscales para las regiones y gobiernos comunales.⁴⁹

¿Qué explica este letargo reformista en el ámbito de la descentralización política? ¿Es solamente falta de voluntad política? En parte, efectivamente existe un componente intersubjetivo, voluntarioso, de convicciones e intereses que ha estado históricamente presente en el tenor de las reformas descentralizadoras. Pero también subsiste una cultura centralista fuertemente arraigada en la organización del Estado y que se basa en presuposiciones respecto de las reales capacidades de las regiones para impulsar el desarrollo económico-social de manera endógena. Desde esa posición, las regiones no se encontrarían aún “maduras” para asumir el desafío del desarrollo endógeno y la autonomía político-institucional. Consecuentemente, los discursos de los actores regionales tienden a enfatizar la necesidad de formar capital humano, capital social y una masa crítica que permita conducir y gobernar el desarrollo territorial.

Así, en términos prácticos, la clamada autonomía regional esconde distintas visiones, algunas de ellas irreconciliables entre sí.

La falta de un pacto entre el Estado y las regiones ha mermado la posibilidad de que las iniciativas descentralizadoras hayan redundado en un fortalecimiento de la toma de decisiones políticas en regiones. Si bien ha sido reconocida en abstracto la potestad ejecutorial que tienen las autoridades regionales en el territorio, la autonomía en la toma de decisiones se ha visto seriamente limitada en situaciones relevantes por el centro político. En otras palabras, lo que demuestra el caso de la región de Tarapacá es que la descentralización política se vio afectada por una serie de límites vinculados, principalmente, a los sistemas de representación política y el celoso control de la toma de decisiones ejercida desde el Palacio de la Moneda. Regiones pequeñas, alejadas del centro político nacional y que no ‘pesan’ significativamente en términos demográficos y electorales no tienen la misma

⁴⁹ El poder ha sido el tema pendiente y postergado, presumiblemente, por los intereses que han formado parte de la *doctrina (oculta) de la descentralización*, como titulaba Boisier (2003) a uno de sus artículos a propósito del primer balance de descentralización realizado por MIDEPLAN a los gobiernos regionales chilenos.

capacidad de respuesta y negociación.⁵⁰ Desde ese punto de vista, resulta casi obvio plantear que en Chile ha primado un proceso de desconcentración institucional por sobre una descentralización política efectiva que sea reconocida como pilar del proceso de modernización del Estado. Como señalase Patricia Pérez, ex Intendente de Tarapacá durante el periodo de la presidenta Bachelet,

“Que las regiones logren tomar decisiones propias y que, además, sean operativas por decisión regional son, para mí, dos cosas distintas. Porque hay veces que podemos tomar decisiones a nivel regional pero nos topamos con que la operativización de esa decisión igual requiere autorización nacional. O sea, tomamos decisiones pero al momento de ver cómo la operativizamos, cómo hacemos la articulación entre los distintos servicios públicos, nos damos cuenta que no existe tal articulación porque cada uno de estos servicios tiene limitaciones impuestas desde el nivel central. Entonces, si bien es cierto, hemos avanzado en la desconcentración de funciones, en materia de descentralización son muy pocos servicios que han alcanzado cierto nivel de autonomía, con patrimonio propio y su propia toma de decisiones”.⁵¹

La autonomía en el carácter operativo y toma de decisiones ha sido uno de los aspectos de mayor visibilidad a la hora de evaluar la funcionalidad de la institucionalidad pública regional, especialmente de las secretarías regionales ministeriales y direcciones de servicios públicos (políticas sectoriales). Pero también ha resaltado en los últimos años el debate sobre autonomía financiera y tributaria en un escenario donde se cuestiona permanentemente la definición centralizada de los criterios de inversión pública. Al respecto, el consejero regional Juan Pablo Ortuño señalaba categóricamente que:

“Mientras no seamos autónomos vamos a depender de Santiago. Ellos ponen la plata y ponen la música. No solamente ellos te pasan la plata sino que te dicen, además, cómo gastarla. Por eso existen las provisiones. Las provisiones son aún más restrictivas. Te dicen: esta provisión es sanitaria, esta provisión es infraestructura rural. Entonces, además le ponen un apellido que no te deja un el libre albedrío para la inversión”.⁵²

Si bien en los discursos anti-centralistas la autonomía financiero-fiscal y la autonomía en la captación y administración de tributos en regiones se

⁵⁰ No obstante, como fuese señalado en capítulos anteriores, la lejanía geográfica no representa necesariamente una condición absoluta y determinante en el rezago o aventajamiento de las regiones y/o comunas. Como vimos, las comunas con mejor y peor calidad de vida en el país se encuentran, justamente, concentrados en la zona metropolitana del Gran Santiago.

⁵¹ Entrevista realizada en Iquique, 8 de abril de 2013.

⁵² Entrevista realizada en Iquique, 12 de abril de 2013.

encuentran formuladas como proposiciones recurrentes, en los programas oficiales de los diferentes gobiernos concertacionistas no se incluyeron como reformas programáticas. La prioridad, como vimos en los capítulos anteriores, giró en torno al aumento presupuestario para los gobiernos regionales vía FNDR y al aumento sostenido del gasto público social que se tradujo en importantes inversiones sectoriales orientadas al combate a la pobreza y la generación de empleos. No obstante, desde el oficialismo, la ampliación de recursos fiscales hacia regiones y la generación de nuevos mecanismos y plataformas electrónicas para la inversión pública a nivel regional fueron proclamados como “aumento de poder y autonomía regional”.⁵³

Para algunos expertos en la materia como, por ejemplo, Boisier la autonomía territorial desde el punto de vista financiero-fiscal o tributario sería, en el caso chileno, un “imposible” producto de la persistencia de “fuertes brechas socioterritoriales e institucionales que hacen imprescindible que las regiones ricas apoyen a las regiones pobres”.⁵⁴ En ese sentido, el debate ha venido apuntando a la necesidad de revisar el FNDR y el Fondo Común Municipal como instrumentos fiscales de carácter compensatorio.

Así, la autonomía y poder de los gobiernos regionales ha sido uno de los asuntos más cuestionados del proceso de regionalización y descentralización del Estado. Observando la escasa independencia de los intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales y directores de servicios públicos, el poder del centralismo que se expande a través de los gobiernos regionales fue uno de los principales “flancos de ataque” de las corrientes soristas que, en la región de Tarapacá, levantaron las banderas del regionalismo. Por su parte, Montecinos ha sido mucho más enfático y tajante al sostener que “plantear que en Chile existen gobiernos regionales está muy alejado de nuestra realidad. Lo real es que hoy sólo tenemos administración regional muy intervenida por el nivel central y una tensión política por resolver”.⁵⁵ En otros términos, el ejercicio de la función de gobierno regional tiende a concebirse

⁵³ Para mayores antecedentes sobre esta materia véase, por ejemplo, “Autonomía para regiones”. *La Estrella de Iquique*, Redacción, A-11, 26 de septiembre de 2002.

⁵⁴ Opiniones vertidas en entrevista realizada en Santiago, el 29 de abril de 2013.

⁵⁵ Véase, por ejemplo: “Chile, el país sin gobiernos regionales”. *El Mostrador*, Columnas, 5 de febrero de 2013. Es dable señalar que la visión de Montecinos (académico especializado en materias de desarrollo regional y local) fue cambiando significativamente una vez asumida la Intendencia Regional de Los Lagos el año 2014. En este sentido, Montecinos ha declarado como Intendente que “en Chile se puede hacer Gobierno Regional”. Véase, al respecto, “Egon Montecinos: En Chile se puede hacer Gobierno Regional”. *Revista Enfoque*, 6 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.revistaenfoque.cl/egon-montecinos-en-chile-se-puede-hacer-gobierno-regional>.

como un componente institucional decorativo dentro de la funcionalidad estructural del Estado. Desde este punto de vista, la dimensión política no solamente importa sino que puede llegar a ser determinante al momento de inhibir o potenciar el desarrollo regional.⁵⁶

En el caso de la región de Tarapacá, los partidos nacionales han conquistado los cupos de poder regional y han ejercido una enorme influencia sobre el ejercicio de las autoridades regionales. En un lenguaje coloquial, los parlamentarios han ‘amarrado’ la designación de intendentes o ‘filtrado’ su designación, limitando la autonomía política de éstos. Esto ha otorgado, a juicio de José Abalos, un escaso poder de reclamación de los intendentes –punta del iceberg de los gobiernos regionales– frente al peso del centralismo tecnocrático-democrático en Chile. Como señalaba el ex intendente por la Región de Tarapacá (2000-2006), Patricio Zapata,

“Un intendente puede tener una muy buena región, una región en relativa calma. Pero si están conflictuados con los senadores, o con el diputado o el alcalde de la misma línea, en este caso de la Concertación, no dura más de tres meses, porque el gobierno se entiende allá con los parlamentarios en el Congreso y al parlamentario tiene que ir a pedirle el voto. Entonces, *los parlamentarios son los principales defensores del sistema centralista*, porque son ellos los que tienen la posibilidad de entenderse con el nivel central en sus disputas que puedan tener con el Intendente” (cursivas añadidas).⁵⁷

En ese contexto, los intendentes han ocupado una posición secundaria no solamente en la estructura política nacional sino también regional. Esto último ha sido particularmente evidente en el caso de la región de Tarapacá cuando se observan, por ejemplo, las malas prácticas políticas de contienda electoral y las dinámicas ‘hobbesianas’ de acaparamiento del poder. Dicha situación ha sido fuente de controversias especialmente en torno a las figuras parlamentarias y las prácticas patronales que han ejercido sobre el sistema político regional. En este contexto, el cerramiento de estos grupos de poder ha generado una especie de inhabilitación del debate político centrado en ‘ideas de región’. Así, como señalaba Montecinos en una intervención mediática, “sin ‘política’ a nivel

⁵⁶ Esa fue una de las conclusiones de una investigación exploratoria que culminó con la publicación realizada junto a Juan Podestá (2004) sobre las relaciones Estado-sociedad civil y la identificación de los factores que actuaban inhibiendo el desarrollo regional de Tarapacá.

⁵⁷ Entrevista realizada en Arica, 18 de abril de 2013.

territorial la cultura centralista inhibe aún más las potencialidades locales y acrecientan las desigualdades territoriales”.⁵⁸

Por último, cabe consignar que en la medida que el presente estudio se internaba en la acepción de autonomía y poder regional, retornamos al análisis del ciclo de vida de las políticas públicas, donde se logra apreciar un cierto consenso respecto de los exiguos grados de autonomía y pertinencia territorial. Los estudios de RIMISP (2012), Berdegué (2012), Canziani y Schejtman (2012), han sido particularmente claros en señalar esta debilidad como una cuestión difícil de soslayar a la hora de reflexionar sobre las implicancias de la autonomía y poder regional dentro del proceso de planificación y construcción de región. La escasa autonomía político-institucional y el fuerte centralismo burocrático han tendido a reforzar la ceguera espacial de las políticas públicas y el maniático afán de estandarización que está detrás de la concepción unitaria del Estado-nación chileno. Estos factores se han alzado, durante los últimos años, como fuertes limitantes para aquellos esfuerzos tendientes a generar intervenciones que propendan a la generación de equilibrios inter e intra regionales. Como acertadamente señalaba Delamaza, mientras no haya un “estatuto de autonomía política real de las regiones”, la institucionalidad pública regional será concebida como una repartición más del sector público.⁵⁹

5.3.2 Gobernanza del desarrollo regional bajo la sombra del centralismo

La gobernanza del desarrollo regional es una dimensión clave para entender reproducción de las inequidades socioterritoriales en Chile. Ya no está en discusión la existencia de inequidades socioterritoriales en el país y la configuración de un escenario sociopolítico complejo para materializar las expectativas de desarrollo regional declaradas en los discursos políticos. Uno de los consensos alcanzados en los últimos años es que el territorio efectivamente sí importa al momento de construir acuerdos y matizar la discusión sobre el desarrollo económico y social. Como señalaba Serrano, “el territorio importa desde el lado de los emprendimientos productivos y desde el lado de la coordinación de la acción pública” (Serrano, 2010: 01). En esta última esfera, la noción de gobernanza multiescalar o multinivel adquiere sentido empírico a partir de la necesidad de reformar y mejorar el accionar del Estado.

⁵⁸ “Sin política” en el sentido que el ejercicio del poder político regional ha estado permanentemente tutelado por el nivel central. Véase, al respecto, “Regiones con Presidente Regional”. Blog Egon Montecinos, *La Tercera*, 26 de abril de 2013.

⁵⁹ Entrevista realizada en Santiago, 2 de mayo de 2013.

La complejidad del entramado social y la emergencia de nuevos actores territoriales requieren, sin lugar a dudas, de un Estado que esté preparado para relacionarse, dialogar y construir consensos de largo aliento en estas materias.

En el debate académico de los últimos años se ha puesto énfasis en la gobernanza del desarrollo regional como un proceso complejo. En el plano del desarrollo regional y, especialmente, en relación con el desarrollo de zonas extremo-fronterizas, ha habido experiencias institucionales como, por ejemplo, el CIDEZE que se planteó desde un comienzo el impulso de políticas públicas interministeriales o en estrecha colaboración entre los ministerios y los parlamentarios.⁶⁰

En la región de Tarapacá la gobernanza del desarrollo regional ha sido especialmente demostrativa de lo difícil que ha sido armonizar los intereses de los niveles central, regional y local. La concentración del poder –donde una pequeña elite política logró anclarse y acceder a espacios de decisión e influencia privilegiados– ha sido un aspecto tan nefasto como la concentración de la riqueza y las oportunidades (Barozet, Espinoza, Holz y Sepúlveda, 2009). Tras este cuadro, el examen de los mecanismos y dinámicas de gobernanza multiescalar del desarrollo regional permite comprender, desde una óptica sistémica y relacional, cómo el Estado se ha organizado, administrado y respondido a las necesidades socioterritoriales. Esta perspectiva también alimenta los análisis respecto de si las regiones han sido o no capaces de conducirse de manera democrática, eficiente y sustentable, cuestión que veremos en la última sección.

No basta, entonces, con criticar los procesos de regionalización y desarrollo regional a partir de la carencia de medidas descentralizadoras eficaces impulsadas desde el nivel nacional. Tampoco la descentralización deficiente o inefectiva reclamada por los actores sociopolíticos regionales se ha basado, únicamente y exclusivamente, en la falta de voluntad política o la inexperiencia de los cuerpos políticos que llegaron a ocupar los cargos de alta dirección pública en la región. Más bien, son una serie de factores los que explican cómo se construye y conduce el desarrollo de una región como extrema y fronteriza como Tarapacá. No todos son elementos emergentes. También persisten viejas

⁶⁰ Como vimos en el capítulo 3, el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas (CIDEZE, 1994) se fue constituyendo en una instancia que promovió políticas concretas de desarrollo. Una vez creada la región de Arica-Parinacota, por ejemplo, el CIDEZE impulsó la elaboración de un Plan Maestro de Recursos Hídrico; el establecimiento de 3 infocentros en Arica; infraestructura de banda ancha para todas las localidades de la nueva región; incentivos tributarios, elaboración de un proyecto de biodiesel, entre otros. Véase, por ejemplo, Cox (2008).

y cuestionables prácticas políticas que el proceso de modernización del Estado no ha logrado erradicar. El clientelismo, el nepotismo y el cohecho han estado fuertemente presentes en los espacios regional y local.

No son poco comunes las dinámicas obstruccionistas que han surgido en los espacios de poder político y entre los diferentes niveles de gobierno. Lo que demuestra el análisis de caso de la región de Tarapacá es que, especialmente en periodos electoralistas, las lógicas de complot y maquinación política han permeado la gestión pública y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.⁶¹ Pero este elemento que pareciera ser relativamente común en los sistemas políticos del mundo, se cruza con aspectos culturales que tienen que ver con cómo se ha hecho política en Chile desde que se puso fin al régimen militar. Esto ha sido especialmente evidente en los niveles regional y local que, desde los años noventa, se convirtieron en nuevos y remozados espacios de poder. La elección de los altos directivos públicos en regiones, por ejemplo, ha dependido predominantemente de la afiliación política y las lealtades construidas con los grupos de poder más próximos. Esta situación ha permanecido relativamente incólume a pesar de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública comandado por el Servicio Civil.

Son variadas las dimensiones y formas que adquiere la gobernanza del desarrollo regional. En el caso de Tarapacá, relucen los apellidos de gobernanza “transfronteriza”, gobernanza “de los recursos naturales” (pesqueros y mineros) y, en especial, gobernanza de los recursos hídricos. Sin embargo, escasa atención ha cobrado la gobernanza “política” multiescalar, vale decir, cómo se engranan los distintos niveles de gobierno y administración del Estado. La gobernanza de las políticas públicas territoriales también forman parte de este cuadro y su examen no solamente requiere considerar aspectos técnicos.⁶² Detrás del discurso tecnocrático de los gobiernos concertacionistas se han mantenido perenne juegos de poder entre los grupos hegemónicos y aquellos grupos que han llegado a apropiarse del discurso regionalista. En este sentido, la dimensión política es clave para entender cómo ha entrado en funcionamiento la nueva estructura pública para el desarrollo regional y los obstáculos principales que tienden a su inhibición.

Donde es posible observar cómo se ha gestado y desenvuelto la gobernanza del desarrollo regional de Tarapacá, es en los procesos que han surgido

⁶¹ Uno de nuestros entrevistados dedicado al desarrollo de estudios políticos regionales afirmaba haber sido amenazado en innumerables ocasiones tanto desde el nivel municipal como desde el propio gobierno regional.

⁶² Políticas territoriales subdivididas en políticas de desarrollo urbano, desarrollo rural y desarrollo regional.

después de emergencias y catástrofes naturales. El análisis del proceso de reconstrucción que vino a enfrentar la región luego del terremoto del año 2005, por ejemplo, permite observar cómo se configuraron las interconexiones, articulaciones y relaciones intergubernamentales e interinstitucionales. La gobernanza del proceso de reconstrucción demuestra cómo se han configurado las relaciones de poder, las vocerías comunicacionales y las interlocuciones con la sociedad civil.

La gobernanza del desarrollo regional ha estado fuertemente influida por la inestabilidad política y la alta rotación de los intendentes y los principales agentes políticos regionales. Sin ir más lejos, la región de Tarapacá fue una de las regiones con mayor rotación de intendentes durante el periodo 1990-2010, con nueve representantes.⁶³ Esto contrasta con el caso excepcional del intendente Patricio Zapata del Partido Radical Social Demócrata, quien fue el único personero público que logró mantenerse hasta el final de su mandato (2000-2005). Especialmente durante el primer gobierno de Bachelet, la alta rotación de las autoridades y equipos regionales fue signo de inestabilidad, falta de prolijidad y liderazgo político. A nivel local, por el contrario, los espacios de poder comunal estuvieron concentrados en pocas manos que han sido caracterizadas como pseudo-oligarquías. Para gran parte de los entrevistados, la reducción de los periodos gubernamentales de seis a cuatro años (medida que comenzó a operar nuevamente a partir del primer gobierno de Bachelet) ha constituido una limitante en la gobernanza del desarrollo regional y la continuidad de las políticas públicas de desarrollo territorial.

La gobernanza vista como la capacidad de realizar un “buen gobierno” ha tropezado, sin duda, con problemas estructurales de la sociedad chilena y problemas intrínsecos de la región. La multiescalaridad ha estado sujeta a la condición de un país centralizado. Desde la perspectiva de los actores socioterritoriales, el gobierno regional ha sido catalogado como un agente cooptado por el nivel central y, por lo tanto, carente de legitimidad política. Esta debilidad en materia de gobernanza ha sido determinante en cómo el gobierno regional se ha relacionado con los actores territoriales y cómo se ha difundido su rol en vista de concertar esfuerzos y voluntades para resolver los problemas y necesidades de la sociedad regional.

Por su parte, los sistemas de información disponibles para la toma de decisiones y la gobernanza del desarrollo regional se han caracterizado por su debilidad y falta de integración. En general, se reconocen fuertes carencias a

⁶³ Cinco representantes demócratacristianos, dos representantes del Partido Radical Social Demócrata y dos representantes del Partido Socialista.

nivel local y regional respecto de la construcción y sistematización de datos socioterritoriales y su cruce micro-macro. La revolución de las tecnologías informacionales ha generado nuevas oportunidades para sistematizar información territorialmente pertinente. Sin embargo, las estrategias que, en este sentido, han impulsado los gobiernos comunales y regionales han sido limitadas. Inclusive, en las estrategias de informatización, automatización y gobierno electrónico que operan como plataforma para acercar el Estado a la ciudadanía no se han vinculado directamente a los procesos de descentralización y han emergido, por lo general, como iniciativas paralelas. A ello se suma la disipación de la inteligencia regional y la fuga de cerebros que se traduce, finalmente, en falta de capital humano avanzado en áreas estratégicas del desarrollo regional (Brunner y Elacqua, 2003).⁶⁴ Sin estos temas resueltos, difícilmente se pueden incentivar la innovación, el mejoramiento de la calidad de la atención, la eficiencia y modernización de la gestión pública. La densidad y dispersión de información territorialmente relevante ha sido considerada una debilidad superable que ha constituido uno de los asuntos pendientes del proceso de regionalización, especialmente en el ámbito municipal.

Para Cortés (2006), además de los problemas de identidad, legitimidad, autonomía y capacidad decisoria de los gobiernos regionales en Chile se añadiría la “falta de precisión en las responsabilidades y la gran variedad de funciones compartidas entre distintos niveles de gobierno” (Cortés, 2006: 73). Lo anterior –que es coherente con la experiencia de la región de Tarapacá– aludiría a un desequilibrio de poder entre estos niveles de gobiernos, así como a debilidades de coordinación multinivel e interjurisdiccional. Como señalaba Antonia Santos, uno de los problemas de diseño institucional se relacionaría con una “insuficiente distribución o definición de lo que son las competencias, entre lo que es la acción centralista y las competencias específicas tanto para lo que son los gobiernos locales como para los gobiernos regionales”.⁶⁵

La falta de precisión de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno no solamente generó incomprendibilidad y confusión acerca del rol que en Tarapacá le cabía al gobierno regional. Esta situación ha dejado espacio para la reproducción del centralismo político y el mantenimiento de un estilo de gobernanza vertical. Un hecho demostrativo de lo anterior ha sido la histórica demanda por la construcción y reparación de caminos que conecten a la región

⁶⁴ En la región de Tarapacá esta situación se evidencia, por ejemplo, en el ámbito de la salud con la carencia de especialidades médicas y en las universidades con el déficit de doctores. En relación con el último punto, véase, por ejemplo, “Rankings de Universidades 2014”. *Revista Qué Pasa*.

⁶⁵ Entrevista realizada en Iquique, el 25 de abril de 2013.

con Bolivia, como una estrategia tendiente a romper con el aislamiento geopolítico. Sin embargo, la baja densidad poblacional en las comunas rurales aledañas y las permanentes tensiones diplomáticas por la definición de límites territoriales y marítimos ha generado un celoso control del nivel central hacia esta zona. Durante este periodo, las decisiones del nivel central hicieron caso omiso al clamado regional por mejorar su conectividad vial como estrategia de integración económica y sociocultural.⁶⁶

Así, después de este recorrido es importante reconocer que la gobernanza del desarrollo regional no pasó a ser más que un atractivo discurso sin soportes político-institucionales necesarios para romper con las cadenas del centralismo y sin la legitimidad necesaria para cautivar a los agentes regionales y locales. En lo sucesivo, volveremos a retomar estos elementos para completar el análisis y profundizar en las características y obstáculos de la gobernanza del desarrollo regional.

5.3.3 Calidad gubernativa y conducción política del desarrollo regional de Tarapacá: Notas finales

Como vimos, la gobernanza y calidad gubernativa se ha transformado en una cuestión sustancial para el proceso de regionalización en Chile, especialmente desde el punto de vista del ejercicio ligado con “el poder de compartir el poder”. Como señalaba Serrano (2011), la situación es desafiante: “agenda política pro descentralización en marcha y diversas limitaciones y restricciones que llaman a realizar una discusión seria sobre asuntos de gobernanza regional territorial” (Serrano, 2011: 4). En esta discusión, como hemos visto, no sólo hay aspectos relacionados con la democracia territorial sino también con los anhelos de justicia social que se vinculan con la distribución del poder político mediante la multiplicación de los centros de decisión (democratización del poder) y la distribución de las oportunidades de desarrollo social, territorial y humano (Bejar, 2001; Boisier, 2005; PNUD, 2013).

Varios autores han sostenido que cuando el gobierno central impulsa procesos de descentralización, especialmente del poder político, sus resultados son más efectivos (Serrano, 2011). Sin embargo, en el caso analizado esta tendencia no va de la mano con la percepción de la ciudadanía y de los actores socioterritoriales que son los dinamizadores de estos cambios descentralizadores. En general, ha predominado el pesimismo y la incredulidad de los actores socioterritoriales quienes observan una colusión de intereses

⁶⁶ Esta observación también es válida para el ámbito ferroviario y la débil conectividad que existe a través de este medio (especialmente en el norte grande del país).

fraguada desde el centro político y donde participan actores parlamentarios y senatoriales que, se supone, representan a las regiones que los/as eligen. Este tema que parece quedar muchas veces invisibilizado, no ha sido desconocido por los diagnósticos de las instituciones que, como la SUBDERE, lideran los procesos de desconcentración, descentralización y regionalización. Casi como una profecía auto-cumplida, a mediados de los noventa SUBDERE argüía que uno de los principales cuellos de botellas del proceso de descentralización se relacionaba con las potenciales fricciones que eventualmente se produciría entre los nacientes gobiernos regionales y la administración central en el contexto de un Estado unitario. Como afirmaba la SUBDERE, “la existencia de este fenómeno se traduce en importantes niveles de rigidez que, eventualmente, podrían constituir uno de los principales obstáculos para la descentralización” (SUBDERE, 1994).

Lo que demuestra precisamente el caso de la región de Tarapacá es que esa hipótesis, con el tiempo, tendió a confirmarse. Veremos algunos elementos en el transcurso de este aparatado. Primero, es necesario precisar que, habida cuenta de que el proceso de descentralización política en Tarapacá ha sido catalogado como insuficiente e ineficaz por los agentes regionales entrevistados, la gobernanza se ha constituido en un elemento fundamental para interpretar los obstáculos en su consolidación. Los gobiernos regionales fueron creados para generar un desarrollo “equitativo” y “armónico”. Como señalaba desde el oficialismo, esta nueva estructura “permitiría a las autoridades regionales y comunales enfrentar los problemas de la comunidad en sus respectivos territorios y participar desde el nivel local y regional en el proceso de desarrollo” (SUBDERE, 1994: 9).

Sin embargo, en un comienzo, los gobiernos regionales y los consejos regionales tuvieron un papel poco conocido por la ciudadanía. No se sabía cómo y cuanto podían incidir estas estructuras en los grandes procesos económicos, políticos y sociales en curso. Tampoco se tenía claro cómo iban a aportar a las contrarrestar los efectos negativos del sistema capitalista mundial y del centralismo político y económico que perduraba a nivel nacional. Menos aún, hasta adentrada la primera década de 2000, no estaba claro cómo la ciudadanía se vinculaba y participaba dentro de la institucionalidad pública regional. Como indicaba el Director del Centro de Investigación de Políticas Públicas de Tarapacá (CIPTAR) en una de sus intervenciones mediáticas, “el desarrollo de la región no puede ser algo que pase por encima de la región,

algo que las personas de la región no tienen nada que hacer”.⁶⁷ En esa dirección, la calidad gubernativa de los gobiernos regionales no solamente se relaciona con la conducción de los procesos desarrollo sino que, así también, con la canalización y cristalización de las capacidades y potencialidades de los agentes regionales que son promotores de estos cambios.

Como supuesto básico, se espera que los distintos niveles de gobierno y administración del Estado se encuentren alineados, articulados y coordinados, tanto vertical como horizontalmente. Dentro de las múltiples dimensiones de la gobernanza del desarrollo regional, destaca en el caso de la región de Tarapacá la gobernanza de los recursos hídricos, pesqueros, mineros y energéticos. Junto con la actividad comercial y turística, la región de Tarapacá se fue sumergiendo en el modelo extractivista minero que, como vimos en el capítulo anterior, cambio la morfología urbana y rural. Entre las demandas históricas que persistentemente cubrieron la agenda pública regional durante el periodo analizado se encontraban la formulación de una política clara en temas de agua y diversificación de la producción de energía; la urgencia en inversiones de viabilidad estructurante para potenciar las rutas comerciales, el aumento de la cobertura telefónica y de internet a pueblos de alto aislamiento geográfico; el potenciamiento de Zona Franca de Iquique (ZOFRI); el rediseño de la política pública en materia de calidad de la educación y la salud pública, entre otras materias.⁶⁸ Gran parte de estas demandas, junto con otros problemas y necesidades socio-ambientales apremiantes como el conflicto por la contaminación del Plomo en Arica y el caso del relleno sanitario de Iquique que opera en Alto Hospicio, han dependido fuertemente de las decisiones centrales. Esta situación ha generado un cierto nivel de inercia en la gestión pública regional y local, sin desconocer los problemas de gobernanza y calidad gubernativa que han emergido a propósito de la indefinición de medidas correctivas acordes con la complejidad de las citadas problemáticas.

En este último sentido, es particularmente interesante observar cómo se han organizado los poderes políticos, económicos y sociales en el territorio y cómo se han relacionado, particularmente, el poder político regional-local con el nivel nacional-central dentro del escenario de descentralización y transformación institucional. En este ámbito se puede apreciar que, especialmente en la región de Tarapacá, la premisa de “poder compartir el

⁶⁷ El CIPTAR surgió el año 2010 como una política pública de descentralización concurrente con la idea de los Centros de Pensamiento Regional impulsada por la SUBDERE el año 2009.

⁶⁸ Véase, “Ex Intendentes apoyan a Frei”. *La Estrella de Iquique*, 3 de octubre de 2009.

poder” se ha organizado, más bien, en torno a la destrucción de adversarios. En otros términos, los intereses políticos contrapuestos muchas veces han frenado la posibilidad de construir acuerdos políticos significativos, más allá de los grupos a quienes beneficie directamente. En esto la prensa regional ha prestado “oídos” y ha ensalzado las disputas, aunque muchas veces la opinión pública termina calificándolas como estrategias comunicacionales basadas en personalismos que no contribuyen al debate sobre cómo solucionar los problemas del desarrollo regional y local.

La premisa del ‘poder compartido’ ha sido un aspecto que ha tensionado a las propias elites políticas regionales. No solamente el clientelismo político se ha generado entre estas elites y las bases sociales. También se ha expresado en los cuestionados vínculos entre la política y las grandes empresas que han representado un verdadero freno a la renovación de liderazgos y la participación en la región. Recientemente esta situación ha saltado a la luz pública y ha generado toda una revolución mediática develándose que estas prácticas no serían recientes. Recordemos que hay parlamentarios y alcaldes que han hecho una especie de carrera profesional con los cargos públicos y se han perpetuado en el poder sobre la base de prácticas pródicamente cuestionables.

El poder compartir el poder en regiones como Tarapacá ha evidenciado limitantes que han estado, de acuerdo a la interpretación de los entrevistados, históricamente determinadas por grupos políticos que se han organizado como subsistemas de poder cerrados. Esta situación, en una región pequeña, limítrofe y lejana al centro político, ha generado cerramientos políticos que han impedido la emergencia de nuevos liderazgos y de una masa crítica que estimule la renovación y el recambio de autoridades públicas regionales y locales. El “sorismo” y, últimamente, el ‘rossismo’ se convirtieron en dos grupos políticos competidores pero también en dos grupos políticos que han concentrado el poder en la región. A partir de ahí, se han organizado los cuerpos políticos y tecnocráticos, incluyendo cuotas de nepotismo que se alimentan de vacíos legales en materia de restricción de la participación política de parientes dentro del aparato estatal.⁶⁹ Un claro ejemplo de lo anterior se ha reflejado en la constitución del concejo comunal de Iquique, donde parientes directos de un alcalde han tendido a concentrar el poder político y personalizar la toma de decisiones.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, “Hijo de Jorge Soria fue destituido como Alcalde de Iquique”. *La Nación*, 14 de febrero de 2006.

Para el enfoque de la nueva gestión pública, la constitución de los equipos técnico-políticos y, especialmente, el rol de las autoridades suelen ser determinantes en el sello que adquieren las reformas, las agendas de desarrollo y la manera cómo se organiza, conduce y legitima el Estado en los territorios. Al respecto, Patricio Zapata en su calidad de ex-intendente por la región de Tarapacá (2000-2006) aseveraba que “hay un entramado político que hace que la misma gente de la institución conspire en contra de un mayor proceso de descentralización”.⁷⁰ Con esta afirmación Zapata está diciendo que el discurso regionalista que se enarboló en la región de Tarapacá durante el periodo concertacionista ha sido consustancial al rédito electoral. Observa, además, la existencia de grupos que mantienen una red clientelar que se ha repartido los principales cargos públicos de la región. En este contexto, cómo se organiza la región desde el punto de vista de la ocupación de cargos en el gobierno y administración del Estado se ha basado en la afinidad, afiliación y lealtades políticas por sobre la meritocracia. Como señalamos en párrafos precedentes, el Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil –creado el año 2003– ha contribuido tímidamente a promover la probidad y transparentar los procesos de reclutamiento y selección para cargos de alta responsabilidad pública. No obstante, persisten instancias donde, finalmente, han predominado la filiación política, el pago de favores políticos y el nepotismo.

En general, los actores regionales entrevistados coinciden en señalar que las prácticas políticas de competencia, sectarismo y revanchismo han resultado ser determinantes a la hora de evaluar las articulaciones e impactos de las políticas de desarrollo regional y local. Las fricciones entre los niveles local, regional y nacional de gobierno fueron recurrentes durante el periodo analizado. Esta cuestión también se reprodujo en espacios de decisión regional como el Consejo Regional que, como vimos anteriormente, eran elegidos, hasta el año 2014, a través de los votos de los concejales. Por otro lado, hasta hoy, Chile es el único país de la OCDE y de América Latina que no elige a los intendentes por sufragio popular, lo que ha sido visto por la comunidad internacional como parte de un esquema de organización territorial del gobierno y administración del Estado obsoleto. Todos estos elementos han contribuido a mantener al nivel regional debilitado en su legitimidad democrática y en la capacidad de gestión que determina su calidad gubernativa.

Así, el nivel regional aparece como el eslabón más débil de la cadena descentralizadora. El nivel también es débil porque el proceso de legitimación y

⁷⁰ Afirmación compartida por más de un noventa por ciento de los entrevistados que desde distintas posiciones coinciden en señalar cómo las dinámicas ligadas a la lucha por el poder se ha convertido en un factor obstaculizador del proceso de descentralización.

democratización ha sido dificultoso, afectando la percepción de aprobación de la gestión del gobierno regional en términos de gobernanza y calidad gubernativa de la conducción política de la región. Esta afirmación se confirma en los estudios de opinión pública del Barómetro Regional (2009), capítulo Región de Tarapacá, impulsados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional en conjunto con la Universidad de Tarapacá. Aquí la información disponible tiende a confirmar que el consejo regional se convirtió en un órgano sin legitimidad democrática (al menos hasta antes de la elección democrática el año 2014), con miembros escasamente conocidos por la ciudadanía y con una función redistributiva del presupuesto regional que, muchas veces, se relacionó con la entrega de recursos a la clientela próxima, vale decir, a los concejales de cada uno de los municipios que los eligieron.⁷¹

Dentro del amplio espectro de argumentos que se refieren a los problemas de gobernanza y conducción política del desarrollo regional destacan aquellas posiciones que relevan las voluntades políticas y aspectos subjetivos. Especialmente los dirigentes sociales entrevistados dan cuenta de la instrumentalización política en la que se han visto imbuídos, destacando la falta de voluntad de las autoridades regionales y locales para solucionar los problemas de mayor apremio. Algunos de los informantes interpretaban esta situación como un “aburguesamiento” de las autoridades concertacionistas y, en general, de los agentes políticos regionales. Así, bajo esta perspectiva, los problemas de gobernanza y conducción política del desarrollo regional se relacionarían con la concentración del poder en una pequeña elite política regional, así como con la falta de voluntad política de dichas autoridades para recorrer la región, “ensuciarse los zapatos con barro” y conocer las necesidades sociales de la población. Al respecto, la dirigente comunitaria Sonia Moreno, coincidentemente con la opinión de otros dirigentes, fue enfática en señalar:

“Yo creo que nuestros políticos no saben recorrer las poblaciones. Nuestros políticos no hacen política social, hacen política de bolsillo, se están llenando los bolsillos de dinero. ¿Dónde están los parlamentarios de la región en las poblaciones fiscalizando? No los veo. A los seremis y directores de servicio lo mismo. No lo hacen porque no tienen la voluntad. ¿Gobierno en terreno? No han ido nunca a mi comunidad en estos últimos 7 años...”⁷²

Otros argumentos hacen notar que la debilidad e ineficacia del proceso de regionalización respondería, más bien, a consideraciones de corte estructural.

⁷¹ Afirmación que fue recurrente entre los entrevistados.

⁷² Entrevista realizada en Iquique, 3 de abril de 2013.

Desde el ámbito político, se consideran, entre otros factores, el peso de los partidos políticos centrales, el régimen presidencialista y la falta de facultades, competencias y atribuciones decisorias para las autoridades que forman parte del nivel regional. Al respecto, Osvaldo Abdala, en su calidad de ex SEREMI de Bienes Nacionales de la recientemente creada Región de Arica y Parinacota, señalaba:

“El centralismo de las políticas públicas asociado a la desigualdad de los territorios creo que no es un problema de implementación de programas, de articulación, de coordinación. No está asociado a la funcionalidad de los proceso sino que es estructurante. Es un problema estructural y para eso hay que dar soluciones estructurales”.⁷³

En el ámbito de la educación y salud pública ha sucedido algo similar. En dimensión territorial, la heterogeneidad de condiciones y resultados institucionales se relacionan con la idea de que son necesarias reformas estructurales que permitan encadenar los sistemas de gobierno por niveles. Como hemos visto, los niveles nacional, regional y local han logrado operar tíbiamente e informalmente de forma articulada y coordinada. Adicionalmente, más allá de los márgenes institucionales, la práctica política de las autoridades regionales (intendentes, diputados, senadores, seremis y directores regionales) no ha sido suficientemente concurrente con la práctica política de las autoridades locales (alcaldes, concejales). Esto ha generado una cuota importante de incertidumbre e inestabilidad que ha enrarecido el ambiente donde se mueve el mejoramiento de las políticas públicas y su aplicación en el ámbito territorial. Como señalaba Ximena Brain, “la política partidista influyó enormemente. Nosotros tuvimos 16 directores en el gobierno de la Concertación en el hospital y 16 directores que eran de diferentes tendencias. Se ha dado más importancia al pago de favores político-partidistas”.⁷⁴

La lógica asociada a la lucha de poderes político-partidistas ha sido ponderada como un aspecto sustancial en el análisis de una región que, en el ámbito de la gobernanza y conducción política del desarrollo regional, se ha caracterizado por largos periodos de inestabilidad. De forma no menor, las ‘lógicas obstruccionistas’ terminaron por invadir el terreno político regional. El deterioro de la política a nivel regional tuvo su punto de culminación a fines de la década de 2000 con sendas imputaciones legales a las principales autoridades políticas de la región por distintos hechos de corrupción. Como señalaba Antonia Santos,

⁷³ Entrevista realizada en Arica, 19 de abril de 2013.

⁷⁴ Entrevista realizada en Iquique, 3 de abril de 2013.

“Si nosotros analizamos los dos periodos que ocupan los 8 años y observamos, por ejemplo, el periodo de Michelle Bachelet, la inestabilidad en quién preside el gobierno regional fue grandísima. Hubo 5 intendentes. Por tanto, eso creaba unos cortes y uno de esos intendentes actualmente está procesado con una investigación de malversación de fondos públicos, más otras acusaciones”.⁷⁵

Como vimos en el primer capítulo, la gobernanza y conducción política del desarrollo regional se concibe de manera virtuosa en la medida que exista transparencia, probidad y confianza en las instituciones y los procesos de cambio estructural. Pero lo más importante es que detrás de estos hechos relatados se develan prácticas sistemáticas que tienden a mantener el ambiente de polarización y de búsqueda de réditos políticos mezquinos. Lo anterior, ha terminado por desviar la atención de los temas prioritarios, pendientes y urgentes del desarrollo regional. Todo este cuadro contrasta con la imagen de Chile como un país con índices de percepción de la corrupción relativamente bajos aunque, paradójicamente, con bajísimos índices de percepción de confianza interpersonal.⁷⁶ Este heterogéneo panorama de fragmentación social y política –que, junto con otros factores, se ha traducido en débiles vínculos de confianza, asociatividad y cohesión social– ha repercutido negativamente en distintos ámbitos, incluyendo en los propósitos de cohesión territorial.⁷⁷

Este escenario regional de inestabilidad política ha levantado intensos debates respecto de quiénes deberían conducir los destinos de una región como Tarapacá y cuál debiese ser su procedencia. Para algunos, el problema ha estado centrado en la elección de intendentes afuerinos que no conocen la región ni poseen un vínculo afectivo mayor. La dirigente social Sonia Moreno, en correspondencia con la visión de sus pares, señalaba:

⁷⁵ Entrevista realizada en Iquique, 25 de abril de 2013.

⁷⁶ Según los índices de Transparencia Internacional, Chile ocupó el año 2010 la posición N°21 en el ranking de países según su índice de percepción de corrupción. Inconsecuentemente, Chile ha exhibido durante los últimos años bajos niveles de confianza interpersonal. De acuerdo al World Value Survey (2012), por ejemplo, el 13 por ciento de los chilenos cree que se puede confiar en la gente frente al 36 por ciento en los países de la OCDE. Esta situación también ha sido cotejada en los últimos años por otras mediciones como el Latinobarómetro. Véase a modo de soporte: “La desconfianza que nos separa del desarrollo”. *El Mercurio*, Economía y Negocios, 23 de octubre de 2012 (disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=101850>).

⁷⁷ El cómo han repercutido los débiles vínculos de confianza y cohesión social en la cohesión territorial no ha sido objeto de este estudio sino que, más bien, representa una constatación preliminar que, aunque pueda parecer obvia, surgió a la luz de los antecedentes analizados.

“Los gobiernos de la Concertación han cometido el grave error de colocar autoridades que no conocen la realidad de la región. Nos traen gente de afuera, del centralismo, cuando las autoridades deberían ser designadas acá. Porque el Intendente toma muchas resoluciones, después se va y, finalmente, somos nosotros quienes nos quedamos con todas las problemáticas de decisiones mal tomadas”.⁷⁸

Detrás de estas percepciones aflora la idea de que en la región no se requieren “líderes prestados” y que se necesitan, más bien, líderes que conozcan y se comprometan con los problemas y desafíos del desarrollo regional y local. En parte, esto fue recogido por Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que exige a los intendentes haber residido en la región respectiva a lo menos los dos años anteriores a su designación. Otras visiones, no obstante, han hecho hincapié en que un intendente “afuerino” podría evitar la cooptación política por parte de aquellos grupos y líderes que intentan dominar la escena política de la región.

El año 2000 Alvez en su calidad de Director del Consejo para la Regionalización de Chile (CORCHILE)⁷⁹ afirmaba que uno de los graves males que afectan a las provincias es la repercusión de rencillas políticas generadas en la capital. En sus palabras, “la centro-dependencia afecta la realidad local, lo cual, obviamente, frena el desarrollo. En regiones no prima lo ideológico. Por el contrario, se trabaja en función de tareas y proyectos específicos”.⁸⁰ Sin embargo, la afirmación de que “en regiones no prima lo ideológico” ha estado, en el caso de la región de Tarapacá, lejos de los acontecimientos y las dinámicas que han girado en torno al sistema de gobierno y administración del Estado en el territorio.

Por último, es oportuno retomar la discusión sobre la visión estratégica, hoja de ruta y “proyecto político” del proceso de regionalización. Como vimos en la primera parte de este capítulo, una de las observaciones que resaltó como un aspecto relevante a considerar en el ámbito de la gobernanza y conducción política del desarrollo regional se relacionó con la indefinición de un proyecto político de descentralización. Más allá de una hoja de ruta, como veíamos en el cuarto capítulo, la formación de un pacto sociopolítico entre el Estado y las regiones parece tan determinante como la necesidad de diseñar un plan de

⁷⁸ Entrevista realizada en Iquique, 3 de abril de 2013.

⁷⁹ CORCHILE se creó el año 1984 con el propósito de avanzar en el proceso de regionalización. Durante este tiempo, ha logrado agrupar a empresarios, universidades, municipios y gremios del país para avanzar participativa y colaborativamente en las definiciones de políticas públicas para la regionalización.

⁸⁰ Véase, “Intendente ideal: ¿Afuerino o local?” *El Mercurio*, Portada, 24 de febrero de 2000.

desarrollo nacional que señale los hitos descentralizadores al mediano-largo plazo. Con ello se evitaría construir políticas públicas acotadas a las proposiciones programáticas del gobierno de turno y su prospectiva sobre el desarrollo territorial. Como señalaba acertadamente Claudia Serrano,

“Esto no es un problema de deficiencia tecnocrática, de gastar bien los recursos o tener una buena cartera de inversiones. Todo eso abona, contribuye. La condición realmente necesaria es tener un proyecto político con una visión de mediano plazo que permita a los actores ponerse de acuerdo, regular sus conflictos y mirar en común. Eso es lo que construye el diferencial. Y no están dadas las condiciones para ayudar a eso por ningún lado. Porque respecto a la no elección democrática de las autoridades hay un argumento que es simplemente de calidad de la democracia que desde ya es un tremendo test”.

Si bien se ha avanzado tímidamente en materia de presupuestos participativos, Serrano hacía hincapié en la importancia de formular un “proyecto político”, cuestión que Navarrete (2012) ha interpretado como la falta de un “punto de llegada” consensuado socialmente que resulta determinante en la forma cómo se posicionan y relacionan los distintos agentes del desarrollo regional (Navarrete, 2012: 11). Aunque no es lo único, este es un elemento fundamental que habría permitido, teóricamente, una mejor conducción de los gobiernos regionales y de las estrategias que requieren, por decirlo de alguna manera, una ‘brújula’ para orientar de mejor forma las políticas públicas y las políticas de desarrollo territorial.

Por último, una de las lecciones que se desprenden del análisis del proceso de regionalización y de su cristalización en la región de Tarapacá se relaciona con el sentido de gradualidad de los cambios. Las reformas institucionales impulsadas durante los gobiernos de la Concertación fueron variadas y, algunas de ellas, ambiciosas. Sin embargo, en el caso de las reformas político-administrativas se ha generado un letargo que es percibido, inclusive, como inmovilidad. A la anunciada falta de legitimidad de los gobiernos regionales se suma la baja confianza de los actores regionales respecto del ritmo y eficacia del proceso de descentralización. En este escenario, donde las elites políticas (locales y nacionales) buscan mantener los espacios y cuotas de poder, la batalla contra el centralismo se yergue sobre la base de débiles consensos sociopolíticos contruidos sin visión de futuro y sentido de solidaridad. Así, los gobiernos regionales se convirtieron en una forma renovada de situar el centro en la periferia y se han apreciado como entes lejanos a los problemas ciudadanos. En consecuencia, el ordenamiento político-institucional erigido durante los gobiernos concertacionistas y las dinámicas sociopolíticas que se reconfiguraron a su alrededor estuvieron lejos de romper con el centralismo político, revertir la hipertrofia metropolitana y construir un sistema público

articulado que efectivamente promoviese y garantizase un desarrollo territorial más integrador e inclusivo.

Conclusiones

En los capítulos anteriores, se ha intentado hacer notar que la dimensión territorial contribuye a una lectura matizada del fenómeno de la desigualdad social y los procesos de desarrollo. Especialmente en los países de América Latina y El Caribe las inequidades territoriales constituyen una dura capa que se ha entrecruzado con otras asimetrías económicas y sociales, comprometiendo la gobernabilidad democrática y las expectativas de desarrollo. Especialmente dentro de los últimos años, América Latina ha debido sobrellevar el triste record de ser la región más desigual del mundo. En este escenario, el centralismo, la hipertrofia de las metrópolis, la concentración de la población en unos pocos centros urbanos, el rezago de las comunidades rurales, campesinas, indígenas y periféricas dan cuenta de un complejo panorama para las expectativas de construir sociedades más equitativas, justas y democráticas.

En América Latina, desde los primeros años de independencia colonial, la definición del tipo de organización territorial del Estado fue objeto de sendas disputas, guerras y conflictos. Ya sea como Estados unitarios o federales, los distintos países de la región se enfrentaron tempranamente con la tradición centralista que se constituyó como una espesa mezcla de componentes heredados del colonialismo y de elementos singulares. Chile no fue la excepción. La disputa entre pipiolo y pelucones se distinguió, entre otros factores, por las ideas progresistas que buscaban construir un Estado representativo del desarrollo de las provincias. Freire, Matta, Infante, entre otros, se convirtieron en ideólogos e impulsores del proyecto federalista que fue tempranamente truncado (1823-1831). Sin embargo, la inestabilidad político-social reinante no fue garantía para la continuidad y consolidación de un régimen federalista que encontró diversos obstáculos, algunos de ellos vinculados con pugnas entre provincias y la injerencia de grupos conservadores que veían al federalismo como fuente de inestabilidad y desorden.

La llegada de los conservadores al poder no sólo dejó sin aliento a los liberales sino que, además, dejó sin respiración al proyecto federalista que terminaría ahogándose con la conformación del Estado portaliano y la República Conservadora. El “peso de la noche” alegado por Portales justificaba la conformación de un Estado fuerte, autoritario y centralizado. Luego de la Batalla de Lircay (1830), la Constitución de 1833 –que vino a reemplazar a los ensayos constitucionales precedentes que se habían comprometido con el régimen federal (1826 y 1828) –, se encargó de institucionalizar el régimen presidencialista y el Estado unitario. Durante la República Conservadora (1831-1861) las elites de la capital se impusieron sobre las provincias en un proyecto nacional fundado en un discurso que justificaba la ruptura con el centro político hispánico colonial. La construcción de república y nacionalidad se

caracterizaron por la definición de símbolos, signos y significados que apelaban a definir los elementos comunes de “la patria”. Entre los vínculos comunes, se apelaba al territorio, la lengua, la construcción de valores y la identidad cultural. La elaboración de representaciones pseudo-folklóricas de historiadores y escritores de la época realzaron, por ejemplo, la imagen del roto, del indio y el mestizo para, de esa forma, “rastrear” la identidad del “ser chileno” y alimentar el significado y el sentido de “la patria”. Pese al centralismo político que fue tempranamente enfrentado por las provincias con mayor ‘peso’ político, económico y demográfico (Concepción, Valparaíso y Copiapó), la ideología y grupos federalistas se mantuvieron constantemente coartados. Salvo la revolución de 1859 que marcó el derrocamiento del conservadurismo a través de la incubación de ideas liberales en las provincias, no hubo mayores intentos efectivos que hayan logrado establecer un sistema federal.

Luego del fin de la República Conservadora, los gobiernos de Joaquín Pérez, Errázuriz y Pinto dieron paso a la primacía del Partido Liberal que continuó con una campaña de expansión y colonización territorial hacia los extremos norte y sur del país. Hacia fines del periodo decimonónico, se comenzaba a consolidar, por el sur, la Pacificación de la Araucanía mientras que, por el norte, se desataba la Guerra del Pacífico (1879-1883) dentro de un escenario marcado por los intereses económicos del salitre. La anexión de Tarapacá y Antofagasta no solamente modificó el mapa socioterritorial chileno sino que, además, cambió el tipo de relaciones internacionales con las naciones vecinas de Perú y Bolivia. Diez años más tarde, se producía una nueva crisis política que desencadenó la Guerra Civil de 1891 y el fin de la República Liberal. La implementación de un régimen pseudo-parlamentario (pseudo porque continuó rigiendo la Constitución de 1833) concurrió con la formulación de la *Ley de Comuna Autónoma* que comenzó a regir en estricto rigor en 1892, ampliando las atribuciones a los municipios y definiendo funciones a los municipios emergentes. Una de las funciones que causó mayores controversias fue la entrega del manejo de elecciones políticas a las municipalidades cuestión que, con un incipiente control de gestión, no pudo ir contra del surgimiento de caudillos y prácticas de cohecho y corrupción. No obstante lo anterior, esta ley fue concebida como un avance en materia de descentralización y autonomía municipal.

Junto con la anexión de Tarapacá, el Estado chileno, en medio de crisis y revueltas, logró compensar el déficit fiscal gracias a los tributos del salitre e impulsar un conjunto de obras públicas desde un comando centralizado, donde un escaso poder de decisión –por no decir nulo– tuvieron las nuevas provincias norteñas anexadas. Esto generó cierta estabilidad económica-fiscal que, sin embargo, no fue garantía de apaciguamiento de los conflictos a nivel nacional entre el poder parlamentario y el presidencial, y los conflictos a nivel territorial entre los grandes capitales mineros y la inmensa masa de obreros que

habitaban y laboraban en las localidades salitreras. De tal manera que esta situación tampoco se tradujo en mayor estabilidad sociopolítica, especialmente en el norte grande de Chile donde se generaron grandes rebeliones obreras que terminaron, comúnmente, con la represión por parte del ejército y sangrientas matanzas. Así, las relaciones que desde un comienzo estableció el Estado y las élites gobernantes con los actores socioterritoriales de la Provincia de Tarapacá estuvieron permanentemente signadas por la perspectiva geopolítica y las disputas que no concluyeron con el Tratado de Paz y Amistad de 1904 firmado entre Chile, Perú y Bolivia. La preocupación principal del Estado central fue la escalada del conflicto obrero que, desde una perspectiva centralista, era fuente de inestabilidad política y agitación social. La formación del Partido Comunista, el Partido Socialista de Chile, la mancomunal obrera, la prensa de izquierda y una serie de organizaciones sociales pro defensa de los intereses laborales y colectivos generaron un tenso ambiente entre los obreros, los grupos capitalistas y los gobiernos de turno.

La llegada de Arturo Alessandri al poder presidencial (1920-1925), después de haber sido Senador por la Provincia de Tarapacá (1915), marcó un nuevo impulso para los liberales. Casi al final de su mandato, Alessandri debió enfrentar la crisis económica provocada por la Primera Guerra Mundial y los efectos nocivos asociados de la creación del salitre sintético. A ello se sumó el descontento social, el obstruccionismo parlamentario y las revueltas de una facción de militares que pusieron en jaque el gobierno alessandrista. Este ambiente terminó inmovilizando la gestión de Alessandri y comenzó a sellar definitivamente el futuro del sistema parlamentario en Chile. En consecuencia, una de las últimas obras de Alessandri se encaminó a retomar la senda presidencialista a través de la formulación de la nueva carta constitucional que debutaría en 1925.

En general, los continuos conflictos del ejecutivo con los congresistas concentraban la atención de los gobernantes en las disputas que se generaban en Santiago. Además, la concentración de grupos oligarcas que desde Santiago regían la vida económica, política y social del país daba tempranamente cuenta del peso del patrón centralista en la organización del país. Ya a fines de los años veinte, después de que Alessandri reinstalara el régimen presidencialista y luego del quiebre democrático tras el golpe de Estado propinado por Carlos Ibáñez del Campo, la crisis de Wall Street azotó potentemente a la economía nacional y, particularmente, a la industria del salitre. Este escenario fue caldo de cultivo para la emergencia de nuevas corrientes de pensamiento que buscaron comprender las causas de los problemas económicos y sociales de América Latina y Chile. Mientras tanto, en la Provincia de Tarapacá se impulsaba un invasivo proceso de chilenización, ad portas de definirse mediante referéndum jurisdicción de Tacna y Arica (1929).

La llegada por segunda vez de Alessandri al poder presidencial (1932-1938) se concretó en este complejo escenario de crisis e inestabilidad económica. Paralelamente, un grupo de pensadores comenzó a perfilar el estructuralismo latinoamericano y la corriente desarrollista, estimulándose una renovación del pensamiento económico y social. La influencia de pensadores como Prebisch, Sulkel, Störh y la formación de instituciones como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), estimularon vigorosamente el debate público y académico en materia de crecimiento económico, desarrollo y subdesarrollo. Además de la acostumbrada preocupación por los problemas económicos y sociales, destacó el interés por el territorio, el desarrollo regional, el éxodo rural, los procesos de urbanización y el hipertrofiado crecimiento de las metrópolis. En los intentos de explicación de las causas de las disparidades espaciales, la perspectiva estructuralista y enfoques como la teoría de la dependencia cruzaron rápidamente el debate.

En el plano nacional, no será sino hasta la década de los cincuenta cuando se vean medidas concretas a favor de la descentralización, habida cuenta de la férrea tradición centralista y el enérgico sentimiento anti centralista arraigado en las provincias. Particularmente en la Provincia de Tarapacá, el sentimiento anti-centralista que brotaba desde el discurso de los agentes territoriales se profundizó a la par del ocaso de la industria del salitre. La crisis económica del país y la región se prolongó varios por más de dos décadas, reforzando el sentimiento anti-centralista y estimulando una activa participación de las sociedades civiles locales. Posteriormente, durante los gobiernos radicales y siguientes se fraguaron políticas especialmente dirigidas al desarrollo de zonas extremas que derivaron, en el caso de la Provincia de Tarapacá, en la instalación del Puerto Libre y la Junta de Adelanto de Arica. Si bien estos instrumentos lograron estimular el desarrollo económico local, no lograron ampliar ni extender significativamente los frutos hacia la provincia de Tarapacá, desembocando en la configuración de inequidades intrarregionales y un patrón de desarrollo segregativo. En ese sentido, la creación de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) signó la revisión de las políticas territoriales, el modelo de organización económico-social centralista y la planificación centralizada.

Con estos antecedentes, más el peligro latente de un conflicto bélico con Perú y Bolivia, el régimen militar no titubeó en desplegar un conjunto de cambios estructurales que buscaron modificar la matriz sociopolítica que venía rigiendo a nivel nacional y subnacional. Más que cambios liberalizadores (que en el plano económico fueron sustantivos), el nuevo régimen consolidó una política geomilitar, basada en la ideología de seguridad interior del Estado, de corte proteccionista y celosamente controlada desde el nivel central. La demonización del Estado y los grupos de izquierda vino acompañada del engrandecimiento del mercado y la propiedad privada. En este contexto, la

reforma descentralizadora se alzó como una estrategia de modernización del Estado con un fuerte componente ideológico ligado a la idea de que la regionalización permitiría un mayor acercamiento del Estado a los problemas de los ciudadanos en los distintos territorios y el fortalecimiento de una democracia inexistente.

Entre otras medidas, la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) tempranamente permitió la elaboración de un conjunto de propuestas en materia de descentralización. La división del país por regiones (1976) fue una de las medidas de mayor vistosidad, modificando el antiguo ordenamiento basado en provincias, departamentos y comunas. El estreno de las regiones estuvo acompañado de un proceso de desconcentración de servicios públicos y municipalización de políticas sociales que lejos estuvo de acercarse a un proyecto de descentralización político-administrativa con una real concesión de facultades decisorias y procesos participatorios. El enfoque subsidiario, la desvinculación entre objetivos macroeconómicos y objetivos macrosociales, el perfil autoritario de gobernanza y, en general, la transformación del Estado y de su relación con el sistema económico y social permearon la aplicación de medidas que eran comunicadas por la “oficialidad” como procesos técnicos necesarios y distintivos de políticas impulsadas por el régimen militar. Entrelineas, el proceso de descentralización se hacía notar, falsamente, como una iniciativa “sin precedentes” y como parte integrante del conjunto de reformas institucionales que se conoció como “las siete modernizaciones”.

Indudablemente las concepciones de Estado, mercado y sociedad cambiaron radicalmente en este periodo. Así también la expresión territorial de cada uno de estos sistemas. En la región de Tarapacá, las improntas neoliberal y militar del nuevo régimen estuvieron profusamente arraigadas. Prueba de lo anterior fue la aniquilación de la Junta de Adelanto y el Puerto Libre (algo que no olvidan los ariqueños), la creación de Zona Franca de Iquique y el minado de las fronteras. Como consecuencia de estas medidas, las inequidades socioterritoriales que se venían arrastrando por el pujante desarrollo de Arica y el rezago de Iquique y las comunas rurales se invirtieron. Arica quedó sumida en una profunda crisis que hasta el día de hoy no se recupera, mientras que Iquique, mediante el enclave económico de zona franca, comenzaba a recuperar dinamismo aunque supeditado a los vaivenes de la economía internacional y el modelo aperturista. Así como Chile se ha considerado como un “experimento neoliberal”, Iquique se convirtió en el correlato territorial de este experimento.

Valga la pena precisar que la crisis de Arica no se explica únicamente por factores internos (políticas centralizadas, subsidiarias y sectorialistas atomizadas que no lograron captar las singularidades territoriales, visión geopolítica restrictiva, débiles capacidades endógenas). Las tensiones y

peligros latentes de un conflicto bélico con Perú y Bolivia estuvieron permanentemente presentes en el imaginario colectivo y en el imaginario que ha estado detrás de los diseñadores de políticas públicas y los tomadores de decisiones. Este clima de tensiones con los países limítrofes ha sido un factor que, indudablemente, ha pesado a la hora de la definición y toma de decisiones relativas al desarrollo socioterritorial de esta zona. Recordemos el Plan Baladre y la instalación de una zona franca en Tacna- Perú (ZOTAC) que terminaron “asfixiar” las posibilidades de desarrollo para Arica. Arica, en este escenario, comenzó tempranamente a quedar aislada y aprisionada entre dos ciudades intermedias que se posicionaron económicamente con políticas de desarrollo relativamente similares.

Con el derrocamiento del régimen militar y el arribo de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin inició un nuevo periodo en la historia política de Chile. La transición democrática fue compleja y contempló una nutrida agenda política de cambios institucionales, donde destacó un discurso que criticaba la tibieza de las políticas de descentralización impulsadas por el régimen militar. Con esto, el discurso oficialista aludía a la necesidad de impulsar un proceso de descentralización “genuino” y verdaderamente democrático. Se trataba de un desafío complejo considerando el deteriorado panorama económico-social, así como los amarres político-institucionales y constitucionales que dejó la dictadura. Así, con la formulación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR N°19.175) el primer gobierno de la Concertación buscó consolidar el espacio regional como un nivel estratégico de articulación entre el nivel local y el nacional. Para ello se requeriría de una institucionalidad pública ad hoc, que condujera el proceso político y la construcción social del desarrollo regional. La creación de los gobiernos regionales y los consejos regionales de desarrollo, junto con la restitución de la labor del Congreso y la elección popular de alcaldes y concejales, formaron parte de un conjunto de cambios que se combinaron con estructuras e instrumentos ya establecidos como, por ejemplo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal (FCM).

Ahora bien, el caso de Chile demuestra que las inequidades socioterritoriales no necesariamente responden al clásico patrón centro-periferia. Aunque los ciudadanos, habitantes y actores regionales de zonas extremas portan un sentimiento del abandono y aislamiento geográfico, los datos recogidos muestran que las brechas socioterritoriales en ámbitos como la distribución del ingreso, seguridad pública y calidad de vida urbana, por ejemplo, tienden a concentrarse en el Gran Santiago. Sin embargo, cuando se integra en los análisis a los espacios rurales, el panorama socioterritorial se modifica significativamente. En la conformación de los espacios urbanos y rurales de la región de Tarapacá ha predominado la desintegración y fragmentación

económico-social. Las escasas convergencias y concurrencias en el desarrollo urbano y rural que caracteriza a la región de Tarapacá se amplifican cuando se comparan estos espacios a nivel país. Ahí es posible advertir ingentes brechas entre las comunas más pudientes de la capital (Vitacura, Las Condes, Providencia) y las comunas rurales pertenecientes a regiones periféricas y zonas rezagadas del extremo norte del país (Visviri, Cochane, Camiña).

No hay que olvidar que durante los cuatro gobiernos de la Concertación se realizaron diversas modificaciones y mejoramientos del sistema regional de gobierno y administración del Estado. Sin embargo, desde la implementación de la nueva institucionalidad pública regional las inequidades socioterritoriales registradas en ámbitos significativos del desarrollo se han mantenido y, en el mejor de los casos, se han reducido tenuemente. La afirmación de que “el centralismo está matando Chile” da cuenta de profundas fisuras y asimetrías en el desarrollo social y territorial del país. Estas grietas no responden, simplemente, a percepciones subjetivas infundadas y/o ideológicamente inducidas. Tampoco quiere decir que el centralismo sea un factor unicausal en la reproducción y generación de inequidades socioterritoriales. Como vimos en el transcurso de este estudio, las brechas territoriales no sólo cubren la dimensión económica. También son alarmantes las brechas en los desarrollos institucionales (entre municipios, gobernaciones y gobiernos regionales) y en los resultados e impactos de las políticas públicas. En ámbitos claves del desarrollo regional como, por ejemplo, educación, vivienda y salud pública las brechas entre la región de Tarapacá y la zona metropolitana han tendido a perpetuarse mientras que en otros ámbitos como la seguridad pública, por ejemplo, se han equiparado y han exhibido un comportamiento relativamente similar. No es de extrañar, entonces, que en el ámbito de la educación pública se haya desatado un intenso debate sobre la posibilidad de desmunicipalizar y recentralizar la administración y gestión de esta política. El Estado, desde esta lógica, ha operado en algunos casos como facilitador del desarrollo territorial mientras que, en otros casos, ha operado como un obstaculizador en la generación de equidad territorial. En otros términos, son las propias políticas públicas las que, dada su ceguera espacial, han tendido a perpetuar un patrón de desarrollo socioterritorial inequitativo. En este sentido, lo importante es identificar cómo se ha reorganizado el Estado y la sociedad chilena sobre la base de las concurrencias entre centralismo y descentralización y no simplemente sobre la base de la oposición o búsqueda de un estado “puro” de descentralización.

El remozamiento y reconfiguración de una estructura institucional para el desarrollo regional estuvo acompañada de la emergencia de nuevos actores socioinstitucionales. Complementariamente, se elaboró un marco legal de participación ciudadana que ha sido restrictivo en los aspectos de resolutiveidad y toma de decisiones. Dirigentes sociales y representantes de la ciudadanía

solamente poseen un rol consultivo, sin injerencia en las resoluciones finales que sean adoptadas. Además, este marco no ha estimulado la rotación en el poder y la emergencia de nuevos líderes sociales y políticos. De acuerdo a lo que es posible deducir de los análisis, la conformación de capacidades endógenas fue un dificultoso proceso de aprendizaje tanto para los actores nacionales como para los subnacionales. No se trata tan sólo de seguir sentando más actores a las mesas de trabajo por la descentralización del Estado y la regionalización del país. Tanto o más valorable por los agentes regionales es tratar de construir un sistema verdaderamente participativo, con pactos y acciones estratégicas decididas y financiadas regionalmente. En este contexto, las nociones de autonomía y democracia territorial brotaron recurrentemente en los discursos de reivindicación de los agentes regionales, aunque sin una clara comprensión de su significado y, por lo tanto, sin propuestas concretas para avanzar en ese camino.

La descentralización política se ha identificado como una dimensión específica que no ha logrado avanzar, en el caso chileno, como ha conseguido progresar la descentralización administrativa y la descentralización financiera-fiscal, aunque estas últimas hayan sido ponderadas como “medidas insuficientes” por los agentes regionales. El nivel político intermedio (regional) de gobierno y administración del Estado permaneció atado al nivel nacional/central, mientras que el nivel local fue cooptado por caudillismos que adoptaron prácticas políticas oscuras y terminaron por instrumentalizar y politizar el debate sobre descentralización y regionalización. También la composición centralista de los partidos políticos, favorecida por el sistema binominal y la tradición presocrática, tendieron a condicionar el funcionamiento de la estructura territorial del Estado y las relaciones de éste con la sociedad civil.

Los análisis de las relaciones multinivel en el ámbito de gobierno y administración del Estado muestran que si bien las estructuras y cuerpos normativos permitieron montar una nueva institucionalidad pública para el desarrollo regional, la fragmentación institucional, las dinámicas obstruccionistas, la falta de legitimidad política de los gobiernos regionales, las prácticas clientelares a nivel local, el soborno y la corrupción han resaltado como aspectos críticos. Esto quiere decir que la criticada ineffectividad del proceso de descentralización ha descansado también en factores y relaciones sociopolíticas que se configuran dentro de los territorios y no, únicamente, en las arbitrariedades de un proceso de regionalización que ha sido conducido, principalmente, desde el nivel nacional hacia el subnacional (políticas top-down), con un claro anclaje geopolítico controlador. En este contexto, los gobiernos regionales difícilmente lograron consolidarse como un nodo de articulación entre los niveles local y nacional. Las autoridades regionales, al deberse a las decisiones y designaciones de la elite política central, han tendido

a representar la voluntad jerárquica del nivel superior (nivel nacional) y operar, muchas veces, como un simple buzón de entrada de las demandas locales. Así, la gobernanza pública multiescalar y la planificación multiniveles han sido incipientes y rudimentarias.

Lo que demuestra el caso de la región de Tarapacá es que este nuevo esquema político-institucional para el desarrollo regional no ha estimulado el entrecruzamiento de instrumentos de planificación y gobernanza territorial. En general, ha habido una carencia de espacios dialógicos y participativos para diseñar y articular los principales instrumentos de planeación territorial (estrategias regionales de desarrollo, planes comunales e inter-comunales de desarrollo, planes de desarrollo urbano y rural, planes de obras públicas y viales, plan de ordenamiento territorial, entre otros). Sin embargo, experiencias innovadoras de políticas públicas integradoras como, por ejemplo, se ha reconocido en el Programa ChileSolidario y los gabinetes sociales del gobierno regional han intentado enfrentar esta carencia. En consecuencia, la gobernanza multiescalar, al igual que el sistema de planificación y los instrumentos de inversión regional y local, han quedado subordinados a las partidas presupuestarias, orientaciones técnicas y campos de acción definidos centralizadamente. En consecuencia, las políticas públicas e instrumentos de planificación regional y local, en general, han tendido a retraducir el diseño nacional. Así también, los recursos financiero-fiscales y partidas presupuestarias destinadas a la ejecución de líneas estratégicas para el desarrollo regional de Tarapacá continuaron definiéndose centralizadamente. Dependiendo de la calidad gubernativa para el desarrollo regional, vale decir, de las capacidades de gestión de autoridades y equipos políticos para conducir la región, estas partidas han podido ser traducidas en un gasto público eficaz, eficiente, territorialmente pertinente y equitativo en su distribución.

Así, en relación con la hipótesis planteada al inicio de este libro, es posible señalar que el caso de Tarapacá demuestra que la estandarización, homogeneización, homologación e, incluso, adecuación territorial de políticas públicas diseñadas centralizadamente han tendido a provocar impactos diferenciados y, en ocasiones, contraproducentes con las necesidades de la región. El arquetipo institucional vertical y centralizado ha predominado en el ciclo vida de las principales políticas públicas que han sido dirigidas al desarrollo regional, sin participación sustantiva y vinculante de quienes son reconocidos como sujetos/beneficiarios, finalmente, de estas políticas. De esta forma, las reformas vinculadas con los procesos de regionalización en este periodo no sólo se pueden caracterizar como parte de un proceso inconcluso sino que, además, como un proceso difuso, ilegítimo y descoordinado que ha tendido a incrementar el sentimiento de abandono en regiones extremas y fronterizas como Tarapacá.

La deconstrucción del Estado unitario-centralizado ha sido un proceso gradual pero, por sobre todo, repleto de trabas y resistencias que han generado la sensación en la opinión pública que, en definitiva, no se ha avanzado hacia una “descentralización efectiva”. Este es el caso de demandas ciudadanas ‘vox populi’ que vienen oyéndose desde la formación del Estado chileno como, por ejemplo, la elección popular de los intendentes. La regionalización se ha convertido en un constructo artificioso y ficticio. El clamado ciudadano por una “descentralización efectiva” esconde un sentimiento de sedición contra el centralismo, una especie de demonización del poder central que ha dejado un escaso margen a la incorporación de enfoques multidimensionales donde se explore la complejidad y la posibilidad de entender la dialéctica centralismo-descentralización en su complementariedad más que su oposición. En este ámbito, la carencia de estudios regionales del desarrollo es un hecho y la descentralización en ámbitos claves como la investigación científica, la innovación productiva y social, y la generación de conocimientos aplicables relevantes se han erigido como indiscutidas necesidades.

Bibliografía

Abalos, J. (1998a). El papel de la cooperación al desarrollo en el actual proceso de descentralización. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 1, Chile, pp. 54-66.

Abalos, J. (1998b). Descentralización regional local: Un balance necesario. *Revista EURE*, Vol. 24, N° 73, Santiago de Chile, pp. 113-116.

Acevedo, M. (1976). *La Crisis del desarrollismo y la transformación del aparato estatal: México, 1970-1975*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Acuña, C. y Riella, A. (2006). *Territorio, sociedad y región. Perspectivas desde el desarrollo regional y local*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Adelantado, J. y Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 11, pp. 117-133.

Adimark GfK (2010). *Encuesta: Evaluación Gestión del Gobierno. Informe mensual enero de 2010*. Santiago de Chile: Adimark GfK.

Agüero, F. y Rivadeneira, P. (2011). Las políticas del fomento al crecimiento en Chile. Análisis del primer año del Gobierno de Sebastián Piñera. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 49, N° 2, pp. 17-32.

Aguilar, L. (1999). "Coordinación social y administración pública". En Lechner, N.; Millán, R. y Valdés, F. (eds): *Reforma del Estado y coordinación social* (123-149). Ciudad de México: Plaza y Valdés.

Ahumada, J. (1998). "El proceso de descentralización". En C. Tolosa y E. Lahera (eds), *Chile en los noventa* (pp. 90-128). Santiago de Chile: Dolmen.

Albó, X. (2002). *Pueblos indios en la política*. La Paz-Bolivia: CIPCA, Cuadernos de Investigación, N° 55.

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 82, pp. 157-171.

Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, N°6, pp. 1-15.

Alcántara, M. y Crespo, I. (1995). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Cono Sur. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Alexander, W. (2009). *Lost in the Long Transition: Struggles for Social Justice in Neoliberal Chile*. Lanham, MD: Lexington Books.

Alé, J. (1990). *Estado empresario y privatización en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Desarrollo Universidad Nacional Andrés Bello.

Allar, R. (2014). *Ambientes múltiples: Testimonios de cinco décadas en el desarrollo de Valparaíso, Chile y América Latina*. Santiago de Chile: Ril Editores.

Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado: Freud y Lacan*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

Altschuler, B. (2008). “Repensando el desarrollo: Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo”. En Martínez, (ed.): *Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local* (pp. 29-45). Quito: FLACSO.

Amín, S. (1976). *Unequal development. An essay on the social formations of Peripherals capitalism*. Nueva York: The Harvester Press Limited.

Angell, A., P. Lowden y R. Thorp (2001). *Decentralizing development. The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.

Aranda, G., Ovando, C., Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Revista de Estudios Internacionales*, N° 165, pp. 33-74.

Arandia, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 9, Núm. 30, pp. 19-45.

Arellano, P. y Cortázar, R. (1982). *Del Milagro a la Crisis*. CIEPLAN, Colección Estudios, N° 8, pp. 43-60.

Arenas, N. y Ochoa, H. (2010). *Venezuela ¿más democracia o más populismo? Los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Ares, C. (2010). A vueltas con la ‘gobernanza multinivel’. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 22, pp. 119-133.

Aroca, P. (2009). “La creciente concentración económica regional en Chile”. En Von Baer, H. (ed.): *Pensando Chile desde sus regiones* (76-85). Temuco: Universidad de La Frontera.

Aroca, P. y Atienza, M. (2008). La conmutación regional en Chile y su impacto en la Región de Antofagasta. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 97-120.

Arrau, A. y Avendaño, O. (2003) *La hacienda revivida: democracia y ciudadanía en el Chile de la transición*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Arriagada, G. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Arriagada, C. y Rodríguez, J. (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Artaza, M. y P. Milet (2007). *Nuestros vecinos*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Artaza, P. (2006). *Movimiento social y politización popular en Tarapacá 1900-1912*. Chile: Ediciones Escaparate.

Artaza, P., S. González, y S. Jiles, (2009). *A cien años de la masacre de Santa María de Iquique*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Atienza, M. y P. Aroca (2012). Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada. *Revista EURE*, Vol. 381, N° 114, pp. 257-277.

Atria, R. y M. Tagle, (1991). *Estado y política en Chile. Ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

Atria, F. et al. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.

Assies, W. (2003). *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aylwin, A. (1985). Antecedentes, realidad actual y proyección del proceso de regionalización. *Revista EURE*, Vol. 12, N° 34-35, pp. 35-43.

Aylwin, P. (1992). *La Transición chilena. Discursos escogidos*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Aylwin, P. (1994). *Crecimiento con equidad. Discursos escogidos 1992-1994*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Aymerich, J. (2004). Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina. *Revista de Sociología (Universidad de Chile)*, N° 18, pp. 117-130.

Baeza, M. y Vallejos, P. (1996). Actores sociales y desarrollo de la regionalidad. *Última Década* (Centro Estudios Sociales Chile), N° 5, pp. 1-7.

Balán, J. (1978). Una Cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agro exportador. *Desarrollo Económico*, Vol. 18, N° 69, pp. 49-87.

Balbontín, I. (1985). Lecciones de la experiencia chilena: La importancia democrática de lo regional. *Revista EURE*, Vol. 12, N° 34-35, pp. 45-54.

Balcázar, A. (2004). "Análisis de algunos casos específicos de procesos y proyectos de desarrollo alternativo en Colombia". En Restrepo, L., Zorro, C., Salazar, J. y Montoya, D. (eds): *La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional* (260-268). Bogotá: Orton IICA / CATIE.

Banco Central de Chile (2001). *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*. Santiago de Chile: Banco Central.

Banco Interamericano del Desarrollo (BID). (1998). *América frente a la desigualdad: progreso económico y social en América Latina, informe 1998-1999*. Washington D.C.: BID.

Banco Mundial (2006). *Equidad y desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial (2006)*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Barozet, E., Espinoza, V., Holz, R. y Sepúlveda, D. (2009). *Estratificación social en regiones: ¿qué oportunidades ofrecen las regiones en Chile?* Santiago de Chile: Proyecto Desigualdades (Anillos SOC12).

Barros Arana, D. (1999). *Historia general de Chile. Tomo XIV*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A. (2ª edición).

Barros Arana, D. (2005). *Historia general de Chile. Tomo XV*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A., (2ª edición).

Barros van Buren, M. (1990). *Historia diplomática de Chile 1541-1938*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, (2ª edición).

Basabe-Serrano, S., Pachano, S. y Acosta, A. (2010). La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 1, Santiago, pp. 65-85.

Becerra, F. y Pino, J. (2005). Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: Experiencias desde Cuba. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. V, N° 17, pp. 85-119.

Becker, A.; Castro, S. y Cárdenas, M. (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ Fescol.

Bejar, H. (2001). *Política social, justicia social*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Bel, G. (2004). Estado versus mercado. *Asociación de Economía Aplicada*, Vol. 22, N° 02, pp. 231-249.

Benadava, S. (1993). *Historia de las fronteras de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Benavente, D. (2010). *Descentralización: La revolución olvidada*. Temuco: Editorial Universidad Católica de Temuco.

Bengoa, J. (2000). *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Berenzon, B. (2004). *Historiografía crítica del siglo XX*. Ciudad de México: UNAM.

Berdegúé, J. (2012). *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. RIMISP, Documento de Trabajo N° 110, Santiago de Chile.

Beriain, J. (1996). *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Bermúdez, O. (1963). *Historia del salitre desde sus orígenes hasta la Guerra del Pacífico*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Berry, B., Conkling, E. y Ray, D.M. (1975). *The geography of economic systems*. Londres: Prentice-Hall.

Bertoglia, L., Raczyński, D. y Valderrama, C. (2011). *Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* Santiago de Chile: RIMISP.

Bertrand, G., Lindón A. e Hiernaux, D. (2006). *Tratado de geografía humana*. Barcelona: Anthropos Editorial.

Bitar, S. (2001). *Chile, 1970-1973: Asumir la historia para construir el futuro*. Santiago de Chile: Pehuén Editores Limitada.

Blas, A. (2007). "El reto de la descentralización participativa en el ámbito local: Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas". En Gurrutxaga, I. e Ibarra, P. (eds): *Democracia participativa y desarrollo humano* (pp. 253-282). Madrid: Editorial Dickinson.

Bobbio, N. (2007). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 4 reimpresión.

Bobbio, N. y Blackbum, R. (1994). *Después de la caída*. Ciudad de México: UNAM.

Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Boisier, S. (1971). Algunas hipótesis sobre el modelo de desarrollo de la Zona Metropolitana. *Revista EURE*, Vol. 1, N° 2, Santiago de Chile, pp. 19-31.

Boisier, S. (1972). Industrialización, urbanización y polarización: Hacia un enfoque unificado. *Revista EURE*, Vol. II, N° 5, Santiago de Chile, pp. 35-61.

Boisier, S. (1983). Un difícil equilibrio: Centralización y descentralización en planificación regional. *Revista de Estudios Regionales*, N° 11, pp. 157-198.

Boisier, S. (1990). *Territorio, Estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Boisier, S. (1992). *La descentralización: El eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Santiago de Chile: ILPES.

Boisier, S. (1992b). ¿Puede la descentralización ayudar a la equidad? *Revista Estudios Regionales*, N° 32, pp. 43-72.

Boisier, S. (1994). *Regionalización, descentralización y desarrollo regional perspectivas político-administrativas en Chile*. Naciones Unidas: ILPES, Serie Ensayos, Documento 24.

Boisier, S. (1994). Crisis y alternativas en los procesos de regionalización. *Revista de la CEPAL*, N° 52, pp. 179-190.

Boisier, S. (1995). *La modernización del Estado: una mirada desde las regiones*. Santiago de Chile: ILPES, Serie Ensayos.

Boisier, S. (1997). *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES, Serie Ensayos.

Boisier, S. (1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *Revista EURE*, Vol. 24, N° 72, Santiago de Chile, pp. 53-69.

Boisier, S. (1998b). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 2, Santiago de Chile, pp. 5-18. (LIBRE).

Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista EURE*, Vol. 26, N° 77, Santiago de Chile, pp. 81-107.

Boisier, S. (2003). “La doctrina (oculta) de la descentralización”. En: MIDEPLAN: *Desarrollo regional: Balance de una década de gobiernos regionales (183-206)*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, N° 90, pp. 27-40.

Boisier, S. (2005). Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, N° 86, pp. 47-62.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: Entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, España.

Boisier, S. (2009). “El retorno del actor territorial a su nuevo escenario”. En Von Baer, H. (ed.): *Pensando Chile desde sus regiones* (pp. 19-46). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Boron, A., Gambina, J. y Minsburg, N. (1999). *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Colección CLACSO - EUDEBA.

Botto, M. (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional. *Perfiles Latinoamericanos* (FLACSO México), N° 25, pp. 9-41.

Bravo, B. (1978). *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Bravo, P. (1993). *Santa María de Iquique 1907: Documentos para su historia*. Santiago de Chile: Ediciones del Litoral.

Bravo, P. (2006). Reseña de "Tarapacá". *Revista de Ciencias Sociales*, N° 17, pp. 167-169.

Brunner, J. J. (1988). *Un espejo trisado: ensayos sobre culturas y políticas culturales*. Santiago de Chile: FLACSO.

Brunner, J. J. (2008). *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales. 1967-2007*. Tesis doctoral, Universidad de Leiden, Países Bajos.

Brunner, J. y Elacqua, G. (2003). *Informe de capital humano en Chile*. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.

Buchanan, J. (1982). Democracia limitada o ilimitada. *Estudios Públicos*, N°6, Santiago de Chile, pp. 37-51.

Bueno, J. y Ramos, A. (1983). La reproducción de los desequilibrios regionales. *Revista de Estudios Regionales*, N° 11, pp. 15-46.

Burchardt, H. (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. *Revista Nueva Sociedad*, N° 239, pp. 137-150.

Cademartori, J. (2007). *El impacto de la inversión extranjera 1990-2000 sobre el desarrollo durable de la región minera de Antofagasta (Chile)*. Tesis doctoral de la Universidad de Lovaina. Universidad de Lovaina Ediciones.

Calcagno, A. y Calcagno A. (2015). *El universo neoliberal: Recuento de sus lugares comunes*. Madrid: Ediciones Akal.

Calloni, S. (1999). *Los años del lobo. Operación Cóndor*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

Canessa, J. (1996). *Quiebre y recuperación del orden institucional en Chile. El factor militar 1924-1973*. Santiago de Chile: Ediciones Emérida.

Canziani, J. y Schejtman, A. (2012). *Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial*. Lima: Fondo Editorial PUCP – RIMISP.

Cañas, E. (1997). *Proceso Político en Chile. 1973-1990*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Carassale, S. (2005). *Política y derecho: Unger, Luhmann y Habermas*. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán.

Caravaca, I. (1998). Los nuevos espacios ganadores y emergentes. *Revista EURE*, Vol. 24, N° 73, pp. 5-30.

Cardoso, F. y E. Faletto (1977). *Desarrollo y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cariola, C. y Sunkel, O. (1982). *La historia económica de Chile: Dos ensayos y una bibliografía*. Texas: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

Carrillo, F. (2005). Las penurias de una democracia inequitativa. *Revista Quórum*, N° 13, Madrid, pp. 33-38

Carrión, F. (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO.

Carrizo, L. (2007). *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de las investigación y las políticas en América Latina*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Carrizo, L. y Gallicchio, E. (2006). *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Carrizosa, J. (2006). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local: Conceptos, metodologías y realidades*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Castells, M. (1973). "La urbanización dependiente en América Latina". En Castells, M. (ed.). *Imperialismo y urbanización en América Latina* (7-26). Barcelona: Gustavo Gili.

Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Castells, M. (2003). *La era de la información. El poder de la identidad*. Madrid: Editorial Alianza, Vol. 2.

Castells, M. (1999). *Globalización, identidad y Estado en América Latina. Temas de desarrollo humano sustentable*. Santiago de Chile: PNUD.

Castillo, J., Miranda, D. y Carrasco, D. (2011). *La percepción desigual de la desigualdad. Una Comparación de indicadores de percepción de desigualdad económica*. Santiago de Chile: Centro de Medición MIDE, Pontificia Universidad Católica.

Castillo, J., Miranda, D. y Carrasco, D. (2012). Percepción de desigualdad económica en Chile. Medición, diferencias y determinantes. *Revista PSYKHE*, Vol. 21, N° 1, pp. 99-114.

Castillo, V. (2009). *La creación de la República: la filosofía pública en Chile, 1810-1830*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Castro, L. (2004). Una escuela fiscal ausente, una chilenización inexistente: la precaria escolaridad de los aymaras de Tarapacá durante el ciclo expansivo del salitre (1880-1920). *Centro de Estudios Interculturales y del Patrimonio (CEIP), Cuadernos Interculturales*, N° 3, pp. 43-52.

Castro, L. (2005a). Los ariqueños, el desarrollo regional y las propuestas del Comité Pro-Resurgimiento de Arica, 1932. *Revista Diálogo Andino*, N° 25, pp. 77-99.

Castro, L. (2005b). *Regionalismo y desarrollo regional: debate público, proyectos económicos y actores locales: (Tarapacá 1880-1930)*. Viña del Mar-Chile: CEIP Ediciones.

Cavieres, E. (2007). *Del altiplano al desierto: construcción de espacios y gestación de un conflicto*. Bolivia, Chile y Perú en el siglo XIX. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Ceja, L. (2009). *Participación ciudadana en el control de los programas sociales*. México: FLACSO.

Centrálogo, O. (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 131.

Chapell, L. (2006). Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered “Logic of Appropriateness”. *Politics & Gender*, Vol. 2 (2), pp. 223-235.

Chávez, M.; González, O. y Ventura, M. (2009). *Geografía humana y ciencias sociales: una relación reexaminada*. México: El Colegio de Michoacán.

Chomski, N. (1998). *Mantener la chusma a raya*. Nafarroa, País Vasco: Txalaparta.

CIPTAR (2012). *Línea de base económica de la Región de Tarapacá*. Iquique: CIPTAR, Serie Documento de Trabajo, N° 1.

CIPTAR (2013). *Segregación residencial en Iquique y Alto Hospicio*. Iquique: CIPTAR, Serie Documentos de Trabajo, N° 4.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (1984). *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Cuadernos de la CEPAL N° 48.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (1996). *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2010b). *Panorama social para América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2010c). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2012a). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2010d). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas: CEPAL.

Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (2010). *Región de Tarapacá: Diagnóstico de las capacidades y oportunidades de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Santiago de Chile: CONICYT.

Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA). (1974). *Regionalización del país, sistema de gobierno y administración regional, provincial y comunal*. Santiago de Chile: CONARA.

Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA). (1975). *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa legal y el proceso de regionalización*. Santiago de Chile: CONARA.

Constenla, J. (2006). *Michelle Bachelet. Digo lo que pienso, hago lo que digo, palabra de mujer*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Coraggio, J. (1972). Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo. *Revista Eure*, Vol. II, N° 4, pp. 25-39.

Coraggio, J. (1973). Polarización, desarrollo e integración. *Revista de Integración (BID – INTAL)*, N° 13, pp. 25-49.

Cordera, R y Tello, C. (1984). *La desigualdad en México*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Cornelius, W. y Dietz, H. (1976). Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político. *Revista EURE*, Vol. 5, N° 13, Santiago de Chile, pp. 9-46.

Correa, G. (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas.

Correa, G. (2009). “Un nuevo paradigma descentralizador: Organizar la oferta central desde la demanda regional”. En Von Baer, H. (ed.): *Pensando Chile desde sus regiones* (pp. 211-233). Temuco-Chile: Ediciones Universidad de La Frontera.

Cortázar, R. (1993). *Política laboral en el Chile democrático: Avances y desafíos en los noventa*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones S.A.

Cortés, P. (2006). *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Cortés, R. y Stein, S. (1977). *Latin America: A Guide to Economic History, 1830-1930*. Berkeley: University of California Press.

Corvalán, L. (2008). *Los comunistas y la democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Cox, M. (2008). *Desarrollo territorial en Chile: Instrumentos del Estado*. RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Documento de Trabajo N° 3, Santiago de Chile.

Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. (2006). *La República en Chile: teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Cuevas, J. (1998). *Diario de la ciudad ardiente*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Curbelo, J.; Alburquerque, F.; De Mattos, C. y Cuadrado, J. (1994). *Territorios en transformación (análisis y propuestas)*. España: Colección Politeya (Estudios de Economía y Sociedad).

Cunill, N. (2012). “La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (RIGS): Marcos de acción externos de los gobiernos regionales”. En Delamaza, N.; Cunill, G. y Joignant, A. (eds): *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 133-159). Santiago de Chile: RIL Editores.

Dagnino, E., Olivera, A. y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS y Universidad Veracruzana.

Daher, A. (1989). La capital: El capital. *Revista EURE*, Vol. XV, N° 46, pp. 17-28.

Daher, A. (1991). Aspectos territoriales de las políticas macroeconómicas. *Revista EURE*, Vol. XVII, N° 52- 53, pp. 179-197.

Daher, A. (2003). Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile. *Revista EURE*, Vol. 24, N° 86, pp. 89-108.

Dammert, M. (2001). *La democracia territorial: hacia la refundación nacional descentralista*. Lima: Tareas Asociación Gráfica Educativa.

De Castro, J. (1966). *Adónde va la América Latina?: Dinámica del desarrollo, cambios y resistencias sociales*. Santiago de Chile: Editorial Latinoamericana.

De la Fuente, R. (2006). “América Latina y El Caribe: El reto de una sociedad desigual”. En Sotillo, J. y Ayllón, B. (eds): *América Latina en construcción: sociedad, política, economía y relaciones internacionales* (pp. 15-61). Madrid: Los Libros de la Catarata, Vol. 239, Serie Desarrollo y Cooperación.

Delamaza, N.; Cunill, G. y Joignant, A. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Delamaza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales. (1990-2004). *Revista Política* (Universidad de Chile), N° 43, pp. 105-148.

De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Nueva Sociedad*, N° 104, pp. 118-126.

De Mattos, C. (1990). La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Revista Estudios Regionales*, N° 26, pp. 49-70.

De Mattos, C. (1995). Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa. *Revista Estudios Regionales*, N° 43, Santiago de Chile, pp. 69-100.

De Mattos, C. (1996). Avances de la globalización y la nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995. *Revista EURE*, Vol. XXII, N° 65, pp. 39-63.

De Mattos, C. (2006). *Huellas de una metamorfosis metropolitana: Santiago en EURE 1970-2000*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

De Mattos, C., Hiernaux, D. y Restrepo, D. (1998). *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

De Ramón, A. (2001). *Historia de Chile. Desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*. Santiago de Chile: Editorial Biblos.

De Titto, R. (2010). *El pensamiento del desarrollismo*. Buenos Aires: El Ateneo.

Deves, E. (2002). *Los que van a morir te saludan. Historia de una masacre: Escuela Santa María de Iquique 1907*. Santiago de Chile: LOM Ediciones (4ª edición).

Díaz, J. (2001). *Descentralización y superación de la pobreza en los países andinos*. Bogotá: Corporación Podion.

Di Filippo, A. (1981). *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Dockendorff, E. (1990). *Chile en sus regiones. Materiales para el análisis y la acción*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.

Donoso, C. (2009). *Debates y reflexiones en torno a la crisis económica en Tarapacá (1934-1953): Notas preliminares*. Santiago de Chile: Departamento de Humanidades, Universidad Andrés Bello.

Drake, P. y Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Durston, J. (2005). *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Elizondo, C. y Maira, L. (2000). *Chile-México: dos transiciones frente a frente*. Ciudad de México: Grijaldo.

Encina, F. (1955). *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento, Tomo N° 3.

Encina, F. (1997). *La literatura histórica chilena y el concepto actual de la historia*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Enríquez, A. (2002). Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. *Revista Alternativas para el Desarrollo (FUNDE)*, N° 80, pp. 1-15.

Espina, M. (2007). “Los estudios de pobreza y el diseño de políticas sociales. Límites y retos actuales”. En Carrizo, L. (ed.): *Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina* (49-76). Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

Espinoza, V. (1986). Poder local, pobladores y democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48, N° 4, pp. 123-140.

Espinoza, V. y Rabi-Blondel, V. (S/A). *La gobernanza del Desarrollo Regional: Analizando la toma de decisiones para la inversión pública regional en Chile*. Grupo de Trabajo 13. Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia, proyecto Fondecyt 1120846. Santiago de Chile.

Estébanez, J. (2000). *Lecturas Geográficas*. Madrid: Editorial Complutense, Vol. II.

Estupiñán, L. y Gaitán, J. (2010). *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de Gobierno*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley (Facultad de Jurisprudencia Bogotá) y Editorial Universidad del Rosario.

Eugenín, J. (1990). *Regionalización. La experiencia chilena 1974-1989*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello, Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones N° 1.

Evans, P. (1979). *Dependent development: The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Ewig, C. (2010). "Health policy and the historical reproduction of class, race and gender inequality in Peru". En Gootenberg, P. y Reygadas, L. (eds): *Indelible inequalities in Latin America: Insights from history, politics, and culture* (56-80). Durham, NC: Duke University Press.

Eyzaguirre, J. (2004). *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria (19° edición).

Falaha-Lumi, B. (1992). *Chile, ¿Transición o democracia limitada?* Santiago de Chile: FLACSO.

Fazio, H. (1996). *El programa abandonado. Balance económico social del gobierno de Aylwin*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fazio, H. (2000). *La transnacionalización de la economía chilena: mapa de la extrema riqueza al año 2000*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fazio, H. (2001). *Crece la desigualdad. Otro mundo es posible*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fazio, H. (2003). *¿Quiénes gobiernan América Latina?* Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fazio, H. (2004). *La globalización en Chile. Entre el Estado y la sociedad de mercado*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Fazio, H., et al. (2005). *Gobierno de Lagos: Balance crítico*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fazio, H. (2006). *Lagos: El presidente "progresista" de la Concertación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação y Sociedade*, Vol. 32, N° 115, pp. 339-356.

Fernández, A. (1985). *Dictadura militar y oposición política en Chile: (1973-1981)*. Ámsterdam: CEDLA, Latin American Studies, Vol. 31.

Fernández, E. (2003). *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931: el Estado excluyente, la lógica estatal oligárquica y la formación de la sociedad*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fernández, M. y Weason, M. (2012). *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: RIMISP (Proyecto fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú).

Ferraro, C. (2010). *Clúster y políticas de articulación productiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y FUNDES.

Ffrench-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ffrench Davis, R. y Stallings, B. (2001). *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Filippi, E. (2006). *La clase política chilena*. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, N°12.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, N° 38.

Finot, I. (2005). Descentralization, territorial transfers and local development. *CEPAL Review*, N° 86, pp. 27-44.

Franco, R. (1995). “Desarrollo social y políticas sociales en América Latina en los noventa”. En Peirano, L. (et al): *Democracia: Descentralización y política social* (35-58). Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Franco, R. (2006). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo E. Solar*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI (2ª edición).

Franko, P. (2007). *The Puzzle of Latin American Economic Development*. Washington: Rowman & Littlefield.

Friedmann, J. y Necochea, A. (1970). Algunos problemas de política de urbanización de la Región Capital de Chile. *Revista Eure*, Vol. 1, N° 1, Santiago de Chile, pp. 63-95.

Foresti, C.; Löfquist, E. y Foresti, Á. (1999). *La narrativa chilena desde la independencia hasta la Guerra del Pacífico. 1810-1859*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, Tomo I.

Foucault, M. (1978). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.

Foxley, A. (1988). *Experimentos neoliberales en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

Fuentes, C. (2010). *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Böll Cono Sur.

Furtado, C. (1998). “Desarrollo y subdesarrollo”. En Comisión Económica para América Latina y El Caribe (ed.): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Textos seleccionados (pp. 229-242). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile, Vol. I.

Gakenheimer, R. (1970). Análisis para la planificación metropolitana en América Latina: la adaptación de métodos. *Revista EURE*, Vol. 1, N° 2, Santiago de Chile, pp. 55-66.

Galdames, L. y Ruz, R. (2010). La Junta de Adelanto de Arica y John V. Murra. Dos lecturas sobre el desarrollo andino en el norte de Chile. *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 42, N° 1, pp. 257-270.

Galeano, E. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Galilea, S. Letelier, L. y Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Nueva York: CEPAL.

Gallicchio, E. (2002). *La construcción del desarrollo local en América Latina*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Gárate, M. (2010). *La revolución capitalista de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Garcés, J. (1972). *Desarrollo político y desarrollo económico: los casos de Chile y Colombia*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Garcés, M. y Nicholls, N. (2005). *Para una historia de los derechos humanos en Chile: historia institucional de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas FASIC 1975-1991*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

García, A. (1988). *Ley orgánica constitucional de partidos políticos. Historia de su establecimiento y debate doctrinario*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

García, B. (1985). El Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Un análisis descriptivo. *Revista EURE*, Vol. 12, N° 34-35, pp. 93-105.

García Canclini, N. (2000). Diferentes, desiguales o desconectados. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 66-67, pp. 113-133.

García, J. (2007). Segregación espacial y social en las ciudades chilenas en el contexto de una cultura de frontera. *Revista Quórum (Universidad de Alcalá)*, pp. 13-25.

Garretón, M. y Espinosa, M. (1992). *Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* Santiago de Chile: FLACSO, Documento de Trabajo N° 30, Serie Estudios Sociales.

Garretón, M., Garretón, R. y Garretón, C. (1998). *Por la fuerza sin la razón: análisis y textos de los bandos de la dictadura militar*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Garretón, M. (2004). *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Garretón, M. (2013). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS.

Gaudichaud, F. (2004). *Poder popular y cordones industriales: testimonios sobre el movimiento popular urbano, 1970-1973*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Gazmuri, J. (2009). *Senador por Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Gazmuri, C. (2012). *Historia de Chile: 1891-1994. Política, economía, sociedad, cultura, vida privada, episodios*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. Nueva York: Basic Books.

Geisse, G. y Coraggio, J. (1970). Áreas metropolitanas y desarrollo nacional. *Revista EURE*, Vol. 1, N° 1, Santiago de Chile, pp. 51-62.

Germani, G. (1964). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Gil, F. (1969). *El sistema político de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Gill, L. (2005). *Escuela de las Américas: Entrenamiento militar, violencia política e impunidad en las Américas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Giovanella, L. (2012). *Sistemas de salud en Sudamérica. Desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*. Río de Janeiro: ISAGS.

Girón, E. (2005). Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial. *Revista Diálogos de Saberes*, Bogotá, 2005, pp. 57-79.

Gleisner, H. (1990). "Importancia y las dificultades del proceso de descentralización de Chile". En Eugenin, J., et al. (eds): *Regionalización. La experiencia chilena 1974-1989* (pp. 7-36). Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello, Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones, N° 1.

Goldman, N. (2003). "Casos de continuidad y ruptura: Virreinato del Río de La Plata y Capitanía General de Chile, 1810-1830". En Carrera, G. (ed.): *Historia general de América Latina V. La crisis estructural de las sociedades implantadas* (pp. 189-212). París: UNESCO.

Gómez, J. (2008). "Gobernabilidad social en los tiempos de Michelle Bachelet. Política, sociedad civil y ciudadanía". En Moreira, C., Raus, D. y Gómez, J. (eds): *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades* (pp. 147-170). Montevideo: Ediciones Trilce.

Góngora, A. (2000). *Chile, 1541-2000: Una interpretación de su historia política*. Santiago de Chile: Alfaguara Ediciones.

Góngora, M. (2006). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria (9ª edición).

González, J. (1997). *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Gonzales, O. (2007). Los orígenes del populismo latinoamericano: Una mirada diferente. *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)*, Vol. 24, N° 66, pp. 75-104

González, P. (2006). "Colonialismo interno [Una redefinición]". En Boron, A., Amadeo, J. y González, S. (eds): *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas* (pp. 409-434). Buenos Aires: CLACSO.

González, R. (2006). *Agentes y dinámicas territoriales ¿quién produce lo local? Estudio de tres ciudades chilenas (Valdivia, Temuco, Arica)*. Lovaina: Presses Universitaires de Louvain.

González, S. (1985). *ZOFRI: un enclave comercial*. Iquique-Chile: Centro de Investigación de la Realidad del Norte (CREAR), Cuaderno de Investigación Social N° 14.

González, S. (1995). El poder del símbolo en la chilenización de Tarapacá. Violencia y nacionalismo entre 1907 y 1950. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 5, pp. 42-56.

González, S. (2002). *Hombres y mujeres de la Pampa. Tarapacá en el ciclo del salitre*. Santiago de Chile: LOM Ediciones (2ª edición).

González, S. (2004). *El dios cautivo: las Ligas Patrióticas en la chilenización compulsiva de Tarapacá (1910-1922)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

González, S. (2004b). Pax castrense en la frontera norte. Una reflexión en torno a la post-guerra del Salitre: el conflicto por Tacna-Arica y Tarapacá. *Revista Universum*, N° 19, Vol. 1, pp. 28-57.

González, S. (2007). *Ofrenda a una masacre: claves e indicios históricos de la emancipación pampina de 1907*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

González, S. (2012). "Actores subnacionales en Chile: El caso de Arica-Parinacota. ¿Gobierno no central globalizado o región perdedora?" En Artaza, M. y Ross, C. (eds): *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global* (pp. 263-314). Santiago de Chile: RIL Editores.

González, S. (2013). *La sociedad del salitre. Protagonistas, migraciones, cultura urbana y espacios públicos*. Santiago de Chile: RIL Editores.

González-Meyer, R. (2006). *Agentes y dinámicas territoriales*. Lovaina: Presses Universitaires de Louvain.

Gootenberg, P. y Reygadas, L. (2010). *Indelible inequalities in Latin America: Insights from history, politics, and culture*. Durnham: Duke University Press.

Gordín, J. (2002). "Neoliberalismo y democracia en América Latina: Descentralización, ¿el eslabón perdido?" En Sznajder, M. (ed.): *Democracia y Neoliberalismo en América Latina* (pp. 23-39). Jerusalén: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe, Vol. 13, N° 1.

Grafmeyer, Y. (1994). *Sociologie urbaine*. París: Editorial Nathan Université.

Grez, S. (2007). *Los anarquistas y el movimiento obrero: la alborada de "la Idea" en Chile, 1893-1915*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Grynspan, R. (2011). "Retomar el debate sobre el desarrollo". En Kliksberg, B. (ed.): *América Latina frente a la crisis* (51-60). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Guerrero, B. (1990). *Del Chumbeque a la Zofri: ¿Los iquiqueños somos los mismos?* Iquique: El Jote Errante.

Guerrero, B. (1996). Pensamiento ilustrado, moral y religión en la novela Tarapacá. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, N° 6, pp. 68-80.

Guerrero, B. (2002). *Retrato hablado de las ciudades chilenas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Guerrero, B. (2004). *Las venas de mi ira: Jorge Soria Quiroga. Religiosidad popular, identidad cultural y mesianismo político en el norte grande de Chile*. Iquique: El Jote Errante.

Guerrero, B. (2007). *Nunca la flor creció: centenario de la matanza en la Escuela Santa María*. Iquique: El Jote Errante.

Guerrero, B. (2007). La ciudad y sus transformaciones: Memoria urbana de Iquique. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 19, pp. 147-165.

Guerrero, B. (2009). Acerca de llamos y maricones. Identidades y conflictos entre Arica e Iquique. *Revista Universum*, N° 24, Vol. 1, pp. 110-126.

Guerrero, B. (2009a). *Sueña Tarapacá: identidad en el desarrollo de nuestra región*. Iquique: El Jote Errante.

Guerrero, V. (1993). Contaminación pesquera en Iquique (los actores de un acuerdo ambiental tácito). *Revista de Ciencias Sociales*, N° 5, pp. 18-41.

Guerrero, V. (1995). De parcela a comuna. La producción de espacio social en Alto Hospicio. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 2, pp. 87-99.

Guerrero, V. (2001). Los sujetos de la nueva política social. *Revista Última Década (CIDPA)*, N° 15, pp. 177-188.

Guerrero, V. y Veyl, I. (2005). Los obstáculos sociopolíticos de la planificación regional. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 15, pp. 25-40.

Guillén, H. (2007). De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Revista Digital Comercio Exterior*, Vol. 57, N° 4, pp. 295-313.

Gunder Frank, A. (2005). "El desarrollo del subdesarrollo". En Casas, A. (ed.): *La Teoría de la Dependencia (71-83)*. Madrid: Ciencia y Humanismo, N° 20.

Gundermann, H. et. al (2003). *Mapuches y aymaras: el debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Gurrutxaga, I. e Ibarra, P. (2007). *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Editorial Dickinson.

Gutiérrez, Carolina. (2010). El rol de la cooperación internacional francesa en la política de descentralización en Chile. *Revista de Estudios Transfronterizos Si Somos Americanos*, Vol. X, N° 1, pp. 15-34.

Halperin Donghi, T. (1999). *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Alianza (6ª edición y 3ª reimpresión).

Hardy, C. (1997). *La reforma social pendiente*. Santiago: Fundación Chile 21.

Hardy, C. (2002). “Redefinición de las políticas sociales”. En Tomassini, L. y Armijo, M. (eds): *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos* (pp. 335-367). Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hayek, F. (2007). *The Road to Serfdom. The Definitive Edition*. Chicago: The University of Chicago Press.

Heise, J. (1974). *Historia de Chile. El periodo parlamentario 1861-1925*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Heise, J. (1960). *150 años de evolución institucional*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Higley, J. y Gunther, R. (1992). *Elites and democratic consolidation and Latin America and Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

Hodara, J. (1987). *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Hojman, D. (1974). *Desarrollo regional y planificación regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Hopenhayn, M. (2005). *América Latina Desigual y Descentrada*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Horst, B. e Irarrázabal, I. (2008). *Rompiendo las cadenas del centralismo en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo.

Huneus, C. (2005). ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin. *Revista Persona y Sociedad*, Vol. XIX, N° 2, pp. 11-53.

Huneus, C. (2009). *La guerra fría chilena: Gabriel González Videla y la Ley Maldita*. Santiago de Chile: Editorial Debate.

Huneus, C. y Martín, J. (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

Huntington, S. (1986). Condiciones para una democracia estable. *Estudios Públicos*, N°22, Santiago de Chile.

Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.

Illanes, M. (2003). *Chile des-centrado. Formación socio-cultural republicana y capitalista (1810-1910)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

ILPES (2012). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Naciones Unidas.

Infante, R. y Sunkel, O. (2009). Chile: towards inclusive development. *CEPAL Review*, N° 97, pp. 133-152.

Instituto Nacional de Estadísticas (1992). *Chile: Ciudades, pueblos y aldeas, CENSO*. Santiago de Chile: INE.

Instituto Nacional de Estadísticas (1997). *Compendio estadístico 1997*. Santiago de Chile: INE.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2000). *35 años Intl, 1965-2000*. Michigan: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Irrarrázaval, I. (2001). *Financiamiento municipal. Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento*. Informe preparado para SUBDERE, Santiago de Chile.

Israel, R. y Villagrán, M. (2012). *Reflexiones sobre la sociedad chilena. Una mirada desde la universidad*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Izquierdo, G. (1990). *Historia de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Jáksic, I. (2001). *Andrés Bello: la pasión por el orden*. Santiago: Editorial Universitaria.

Jerez, L. (1983). *Chile: La vecindad difícil*. Rotterdam: Instituto para el Nuevo Chile.

Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-fordism: Alternative perspectives on economic and political change. *Economy and Society*, Vol. 24, N° 31, pp. 307-333.

Jo Frazier, L. (2007). *Salt in the Sand: Memory, Violence, and the Nation-State in Chile, 1890 to the Present*. Durnham: Duke University Press.

Jocelyn-Holt, A. (1998). *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago de Chile: Editorial Planeta Chilena.

Jordán, P. (1990). *La descentralización en la gestión de vivienda social*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo (Documento de Trabajo Proyecto INDES-Unión Europea).

Keller, C. (1948). La economía de Magallanes y de la Antártica. *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, N° 1, pp. 115-124.

Keen, B. y Haynes, K. (2009). *A history of Latin America*. New York: Wadsworth, Cengage Learning (8ª edición).

Klein, N. (2010). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.

Kliksberg, B. (2006). *Más ética más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Konetzke, R. (2002). *América Latina: La época colonial (Vol II)*. Madrid: Editorial Siglo XXI.

Laclau, E. y Lechner, N. (1981). *Estado y política en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Lagos, R. (2012). *Cien años de luces y sombras*. Santiago de Chile: Editorial Santillana.

Larraín, J. (2001). *Identidad chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Larrañaga, O. (1996). Descentralización y equidad: El caso de los servicios sociales en Chile. *Cuadernos de Economía*, N° 100, pp. 345-365.

Larrañaga, O. (1997). *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

Larroulet, C. (1984). *Reflexiones en torno al Estado empresario en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Leiva, F. (2008). *Latin American Neostructuralism. The contradictions of post - neoliberal development*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

León, A. (2008). *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Santiago de Chile: Proyecto CEPAL-AECID.

Lerman, A. (2002). *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Lewellen, T. (1995). *Dependency and development. An introduction to the Third World*. Londres: Editorial Bergin y Garbey.

Linz, J. y Valenzuela, A. (1997). *Las crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. Madrid: Editorial Alianza.

López-Alves, F. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Editorial Norma.

Lora, E. (2007). *The state of state reform in Latin America*. Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.

Love, J. (1996). Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, pp. 391-402.

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Editorial Herder.

Machinea, J. y Hopenhayn, M. (2005). *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano: Una visión estructural, una aproximación multifacética*. Santiago de Chile: Naciones Unidas (Serie Informes y Estudios Especiales).

Maira, L. (1998). *Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Manrique, A. (2010). *Fundamentos de la organización y funcionamiento del Estado colombiano*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

Manzanal, M. (2006). "Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural". En Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (eds): *Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio* (21-50). Buenos Aires: Editorial CICCUS.

Maraña, M. (2010). *Cultura y desarrollo. Evolución y perspectivas*. España: UNESCO.

Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1, pp. 3-24.

Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N. 3, pp. 341-378.

Martínez, C. (2004). *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*. Bogotá: Universidad de Colombia.

Martinic, M. (1977). *Historia del Estrecho de Magallanes*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Martorell, F. (1999). *Operación Cóndor, el vuelo de la muerte: La coordinación represiva en el Cono Sur*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Massardo, J. (2008). *La formación del imaginario político de Luis Emilio Recabarren: Contribución al estudio crítico de la cultura política de las clases subalternas de la sociedad chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Mathews, G.; Lins, G.; y, Alba, C. (2002). *Globalization from Below: The World's Other Economy*. New York: Routledge.

Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Reforma y Democracia, N° 21, pp. 7-22.

Mayol, A. (2011). Discurso en ENADE 2011. Disponible en: <http://www.biobiochile.cl/2011/11/26/sociologo-alberto-mayol-ante-movimientos-sociales-en-chile-se-derrumbaron-las-instituciones.shtml>.

Mayol, A. (2012). *No al Lucro: De la crisis del modelo a la nueva era política*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.

Medina, C. y Garay, C. (2008). *La política de la tierra. Jaime Larraín García Moreno 1896-1975*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.

Mellado, R. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. Ciudad de México: Editorial Plaza y Valdés.

Meuleman, L. (2006). Internal meta-governance as a new challenge for management development in public administration. *EFMD conference Post Bureaucratic Management: a new age for public services?* Aix-en-Provence, 14-16 June.

Meza, N. (2011). *Espacios regionales fronterizos. Integración, más allá del discurso político*. Bloomington, IN: Palibrio.

Millán, A. (2004). *La minería metálica en Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A.

Milos, P. (2007). *Historia y memoria: 2 de abril de 1957*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Ministerio de Desarrollo Social (2012). Pobreza y Desigualdad. Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-012/media/ipos_2012_pp_12-29.pdf.

Ministerio de Obras Públicas (2009). *Plan de inversión en infraestructura portuaria pesquera artesanal 2010-2020*. Chile: MOP.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (1992). *La acción regional del gobierno. Balance de la gestión 90/91*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (1994). *La Inversión Sectorial de Asignación Regional y el Programa Nacional de Superación de la Pobreza*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (1996). *Balance de seis años de políticas sociales. 1990-1996*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (1999). *Balance económico y social 1990-1999*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.

Ministerio de Salud (2012). *Diagnósticos regionales con enfoque en DSS. Informe Nacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud.

Misión, L. (2001). *Claudio Gay y la formación de la identidad cultural chilena*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Mittelman, J. (2002). *El síndrome de la globalización: transformación y resistencia*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Moctezuma, P. (2006). *Gobierno y políticas públicas en Baja California*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Baja California.

Moguillansky, G. (2010). *Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL y AECID.

Molano, O. (2008). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista Opera*, N° 7, 69-84.

Molina, S. (1993). *Abriendo caminos*. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones para el Desarrollo.

Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: ILPES, Serie Gestión Pública N° 27.

Moncayo, E. (2006). *Neoliberalismo en los países andinos: balance de dos decenios*. Bogotá: Oveja Negra.

Monje, P. (2013). *Ciudadanía, territorio y políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 93, Santiago de Chile, pp. 77-88.

Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 2, pp. 191- 208.

Montero, A. y Samuels, D. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: University Notre Dame Press.

Montes, P. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 45.

Mora, M., Pérez, J. y Cortés, F. (2005). *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas nuevos debates*. San José de Costa Rica: FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales 131.

Morandé, P. (1984). *Cultura y modernización en América Latina: Ensayo sociológico acerca de la crisis del desarrollismo y de su superación*. Santiago de Chile: Universidad Católica (Cuadernos del Instituto de Sociología).

Moreno, A. y Pineda, N. (2000). *Globalización y desigualdad en América Latina*. Caracas: Universidad de Los Andes (Colección Ciencias Sociales, Serie Sociología).

Morett, J. (2003). *Reforma agraria: Del latifundio al neoliberalismo*. México D.F.: Plaza y Valdés.

Morris, A. y Lowder, S. (1992). *Decentralization in Latin America. An evaluation*. Nueva York: Arthur Morris and Stella Lowder.

Moulian, T. (1995). Capitalismo, democracia y campo cultural en Chile. *Encuentro XXI*, N° 2, Santiago de Chile.

Moulian, T. (2002). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Moulian, T. (2002b). *En la Brecha. Derechos humanos, críticas y alternativas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Moulian, T., Valdés, S. y Valenzuela, E. (2014). “El esquivo bloque por los cambios del siglo XX: Frente Popular, Frente de Acción Popular, Unidad Popular y Concertación”. En

Del Alcàzar, J. y Valenzuela, E. (eds): *Chile 73: Memoria, impactos y perspectivas* (s/p). Valencia: Universidad de Valencia.

Mucarsel, L. (2013). *Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur. Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Muñoz, O. (2007). *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* Santiago de Chile: FLACSO.

Muñoz, O. y Arriagada, A. (1977). *Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial*. Santiago de Chile: CIEPLAN, Estudios N° 16.

Muñoz, O. Mardones, R. y Corvalán, A. (2003). “Las políticas de desarrollo productivo regional y de descentralización en los años 90: Una mirada crítica”. En Muñoz, O. (edit.): *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas* (369-422). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Muñoz, O. y Stefoni, C. (2002). *El periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria y FLACSO.

Murray, C. (1992). Políticas sociales, ¿Qué queremos en realidad? *Revista Estudios Públicos*, N° 47, pp. 207-233.

Naciones Unidas (2009). *Los países menos adelantados: Informe de 2009. El Estado y la gobernanza del desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.

Navarrete, B. (2008). La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994). *Revista Enfoques*, Año VI, N° 9, pp. 79-101.

Navarrete, B. (2012). “¿Partidos regionales o partidos con inscripción regional?” En Delamaza, N.; Cunill, G. y Joignant, A. (eds): *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 559-584). Santiago de Chile: RIL Editores.

Navia, P. (2004). *Las grandes alamedas: el Chile post Pinochet*. Santiago de Chile: La Tercera-Mondadori.

Navia, P. (2009). “La descentralización y la elección directa de intendentes”. En Von Baer, H. (ed.): *Pensando Chile desde sus regiones* (pp. 174-183). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Negrón, P. (2006). *La segregación socio-espacial urbana: Una mirada sobre Puebla, Puerto España*. San José: FLACSO.

Nohlen, D. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fundación Friedrich Naumann.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, N° 5 (1), pp. 97-112.

Núñez, J. (2003). *1891, crónica de la guerra civil*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Núñez, I. (1989). *La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973*. Santiago de Chile: Academia de Humanismo Cristiano (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación).

Ocampo, J. (2008) Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad*, N° 215, pp. 36 – 61.

OCDE (2009). *Estudios territoriales de la OCDE. Chile*. Santiago de Chile: OCDE.

OCDE (2010). *Educación Superior en el Desarrollo Regional y Urbano: La Región del Bío-Bío, Chile*. Concepción-Chile: Agencia Regional del Bío-Bío para la Innovación y el Desarrollo Productivo.

OCDE (2013). *Regions at a glance*. París: OCDE.

OCDE (2014). *Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: OCDE.

O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Olave, P. (2003). *Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México , Instituto de Investigaciones Económicas Porrúa.

Olivera, P. (2005). *Debates en la geografía contemporánea: Homenaje a Milton Santos*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

Ominami, C. (2009). *El debate silenciado. Un testimonio 1995-2009*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Oporto-Castro, H. (1990). Descentralización en Bolivia. *Nueva Sociedad*, N°105, pp. 46-54.

Oppliger, M. y Guzmán, E. (2012). *El malestar de Chile: ¿Teoría o diagnóstico?* Santiago de Chile: RIL Editores.

Orellana, A., et al. (2013). Huellas del proceso de metropolización en Chile. *Revista INVI*, Vol. 28, N° 77, pp. 17-66.

Ortega, E. y Moreno, C. (2002). *¿La concertación desconcertada? Reflexiones sobre su historia y su futuro*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Ortiz, E. y Valenzuela, E. (2014). Infante y Matta: Entre la disidencia y la cooptación. El fracaso del federalismo en el siglo XIX. *Cuadernos de Historia*, N°41, Universidad de Chile, pp. 7-32.

Ossa, J. (2007). La actividad política de Francisco Antonio Pinto: 1823-1828. Notas para una revisión biográfica. *Historia*, N° 40, Vol. I, pp. 91-128.

Otero, L. (2006). *La huella del fuego: historia de los bosques nativos: poblamiento y cambios en el paisaje del sur de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Pehuén.

Ottone, E. y Vergara, C. (2007). La desigualdad social en América Latina y el caso chileno. *Revista Digital de Estudios Públicos*, N° 108, pp. 60-91.

Pajín, L. (2007). *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Palacios, G. (2007). *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*. Ciudad de México: El Colegio de México (Centro de Estudios Históricos).

Palacios, R. (1974). *La chilenización de Tacna y Arica 1883-1929*. Lima: Editorial Arica.

Palma, E. y Rufian, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. Santiago de Chile: ILPES.

Parker, C. (1998). *Ética, democracia y desarrollo humano*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Pavez, M. (2009). Planificación urbana regional para Santiago de Chile desde 1960: Aporte conceptual y proyectual temprano para la sustentabilidad. *Investigaciones Geográficas*, N° 41, Universidad de Chile, pp. 111-129.

Paz, J. y Cepeda, M. (2004). *Deuda histórica e historia inmediata en América Latina*. Quito: Editorial AbyaYala.

Pérez, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Nómadas*, N° 20, pp. 180-193.

Perroux, F. (1955). Note sur la notion de Pole de Croissance. *Economie Appliquée*, N° 1, pp. 307-320.

Petras, J. (1991). El «milagro económico» chileno: Crítica empírica. *Nueva Sociedad*, N° 113, pp. 146-158.

Pino, R. y Porras, J. (2012). “La construcción de la gobernanza multinivel en Chile. Una aproximación desde el enfoque del análisis de redes políticas”. En: Delamaza, G., Cunill, N. y Joignant, A. (eds): *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 393-426). Santiago de Chile: RIL Editores.

Pinto, F. (1993). El desafío de la autoproducción del hábitat. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 2, pp. 76-89.

Pinto, F. (1988). *Iquique, ¿una pilsener en el desierto!?: Una pincelada al Iquique desconocido*. Iquique: Centro de Investigación de la Realidad del Norte (CREAR).

Pinto, J. (2007). *Desgarros y utopías de la pampa salitrera. La consolidación de la identidad obrera en tiempos de la cuestión social (1890-1923)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Pizarro, C. (1971). *La revolución de 1891*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Pizarro, R. y Vera, H. (1989). *Regiones y sociedad regional*. Santiago de Chile: Documento de trabajo ILET.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Desarrollo humano en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: PNUD.

Podestá, J. (2001). Problematicación de las políticas públicas desde la óptica regional. *Última Década*, N° 5, pp. 163-175.

Podestá, J. y Veyl, I. (2002). Estado y sociedad civil: Fricciones y limitantes que inhiben el desarrollo de la Región de Tarapacá. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 12, pp. 28-54.

Podestá, J. (2003). *La invención de Tarapacá. Estado y desarrollo regional en Chile*. Leiden: Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

Podestá, J. (2004). Claves para entender el desarrollo de la Región de Tarapacá. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 14, pp. 20-35.

Podestá, J.; Guerrero, B.; Guerrero, V. y Viveros, A. (2014). *La nueva Tarapacá. Identidad, desarrollo y territorio*. Iquique: CREAR.

Ponce, J. (2008). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO y Ministerio de Cultura del Ecuador.

Posner, P. (2008). *State, market and democracy in Chile. The constraint of popular participation*. Londres: Palgrave Macmillan.

Pozo, H. (1981). *La situación actual del municipio chileno y el problema de la "municipalización"*. Santiago de Chile: FLACSO.

Prats, J. (2009). *Prólogo*. En Von Baer, H. (2009). *Pensando Chile desde sus regiones* (pp. 11-18). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Prebisch, R. (1949). *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico*. Nueva York: Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1998). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". En Comisión Económica para América Latina y El Caribe (ed.): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados* (pp. 63-129). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile.

Pressaco, C. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: CEJA.

Pressaco, C. (2012). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Quijano, A. (1993). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En Lander, E. (edit.): *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). Buenos Aires: CLACSO.

Quijano, A. (2005). "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica". En Casas, A. (ed.): *La Teoría de la Dependencia* (pp. 121-143). España: Ciencia y Humanismo, N° 20.

Quiroz, D., Díaz, A., Galdames, L. y Ruz, R. (2011). Campesinos andinos y políticas agrarias durante la Junta de Adelanto de Arica (Azapa, Lluta y la precordillera, 1959-1976). *Revista Idesia*, Vol. 29, N° 2, pp. 157-168.

Raczynski, D. (1986). *La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional*. Santiago de Chile: CIEPLAN, Notas Técnicas N° 84.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2001). *Descentralización. Nudos Críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo Editores.

Ramírez, M. (2012). “Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado”. En Delamaza, N.; Cunill, G. y Joignant, A. (eds): *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 161-182). Santiago de Chile: RIL Editores.

Ramírez, J.; Silva, I. y Cuervo, L. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas (Vol. 99, Libros de la CEPAL).

Ramiro Fernández, V. (2003). *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales: Redefiniendo el escenario global-local*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard College.

Restrepo, D. (1992). *Descentralización y neoliberalismo: Balance de un proceso*. Texas: Fondo Editorial Ceir Realidad Municipal.

Restrepo, D. (2003). *La falacia neoliberal: Crítica y alternativas*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista EURE*, Vol. XXIX, N° 89, pp. 81-96.

Restrepo, D. (2006). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Ciencias Económicas).

Reyes, E. (1986). *Salitre chileno, mercado mundial y propaganda, 1889-1916: Labor del fiscal don Alejandro Bertrand*. Iquique: Centro de Investigación de la Realidad del Norte, Cuaderno de Investigación Social.

Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: Un enfoque multidimensional. *Revista Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-México, pp. 7-25.

Reynoso, D. (2004). *Votos ponderados: sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. Ciudad de México: FLACSO.

Rhodes, R. y Marsh, D. (1992). *Policy networks in British Government*. Londres: Clarendon Press.

Richard, N. y Ossa, C. (2004). “Santiago dispar. Fragmentos y borraduras”. En Silva, A. (ed.): *Santiago imaginado* (pp. 23 - 32). Santiago de Chile: Convenio Andrés Bello.

Riffo, L. (2011). *Desigualdades económicas regionales en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES (Serie Desarrollo Territorial, N° 15).

RIMISP (2012). *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: RIMISP.

Ríos, M. (1992). *Política y propuestas de desarrollo en Arica desde 1930 a 1973*. Iquique: El Jote Errante.

Ritter, P. (2005). *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: Una aproximación para América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico (Documento de Trabajo N° 72).

Robert, A. (2015). *Territorio en la geografía de Milton Santos*. Bogotá: Universidad Externado.

Rodríguez, C. (2005). *La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero*. Ciudad de México: Editorial Plaza y Valdés.

Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Rodríguez, A. y Velásquez, F. (1994). *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Rodríguez, A. y Winchester, L. (2001). Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad. *Revista EURE*, Vol. 27, N° 80, pp. 121-139.

Rofman, A. (1972). El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina: Elementos para una discusión. *Revista EURE*, Vol. 2, N° 5, Santiago de Chile, pp. 11-33.

Roitman, M. (2001). *Las Razones de la Democracia: América Latina y la Democracia*. Texas: Sequitur.

Rojas, S. y Morales, E. (1991). *Información estadística comunal de la I Región de Tarapacá*. Santiago de Chile: FLACSO (Serie Estudios Sociales, N° 12).

Rojas, C. (1995). *El desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción*. Santiago de Chile: ILPES (Cuadernos del ILPES N° 41).

Rojas, F. (2000). *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*. Santiago de Chile: FLACSO.

Rojas, F. (2012). *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*. Conferencia Internacional. (23 abril). Leiden: FLACSO Sede Central y Universidad de Leiden.

Rojas, M. (1988). *La represión política en Chile: Los hechos*. Madrid: IEPALA Editorial.

Rojas, P.; Espinoza, V.; Urquieta, J. y Soto, H. (1998). *Tarda pero llega. Pinochet ante la justicia española*. Santiago de Chile: LOM Ediciones y Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo.

Rojo, E. (1995). *La otra cara de la Moneda: Los cuatro años de Aylwin*. Santiago de Chile: Ediciones Chile-América CESOC.

Rosanvallon, P. (2006). *La democracia inconclusa: historia de la soberanía del pueblo en Francia*. Bogotá: Universidad Externado.

Rostow, W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A non-Communist Manifesto*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Roth, A. (2004). *Recursos contenciosos: Ruralidad y reformas liberales en México*. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Revista EURE*, Vol. 26, N° 77, pp. 49-80.

Sabatini, F.; Arenas, F. y Núñez, A. (2011). Identidades territoriales en Chile: Entre la globalización y el regionalismo. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Universidad de Barcelona), vol. XV, N° 379. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-379.htm>>.

Sagredo, R. (2002). *La gira del presidente Balmaceda al norte: el inicio del crudo y riguroso invierno de su quinquenio (verano de 1889)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Salazar, F. (2006). *Bolivia y Chile: desatando nudos: Propuesta de salida al mar para Bolivia basada en equilibrio de intereses y una nueva racionalidad política*. La Paz: Plural Editores.

Salazar, G. (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): Democracia de "los pueblos", militarismo ciudadano, gopismo oligárquico*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

Salazar, G. (2009). *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales: Chile, siglos XX y XXI*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Salazar, G. (2013). *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago de Chile: UQBAR editores (2ª edición).

Salazar, G. y Benítez, J. (1998). *Autonomía, espacio y gestión: El municipio cercenado*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Salazar, G. y Pinto, J. (2010). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM Ediciones (10ª reimpresión).

Salazar, G. y Pinto, J. (2010b). *Historia contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento*. Santiago de Chile: LOM Ediciones (10ª reimpresión).

Salinas, D. (2007). *Vicisitudes de la democracia. Entre el peso del modelo y los límites de la política en Chile*. Ciudad de México: Editorial Plaza y Valdés.

Sánchez, A. (2008). “Análisis comparativo de medida de desigualdad y pobreza en México”. En Cordera, R. Ramírez, P. y Ziccardi, A. (eds): *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI* (pp. 341-352). Madrid: Siglo XXI Editores.

Sánchez, A. y Morales, R. (2000). *Regiones de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria (3ª edición).

Sánchez, R. (2006). *Iquique en el siglo XX. Documentos y noticias*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Bolivariana.

Sánchez-Cuenca, I. (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz Editores.

Santos, M. (1973). “La urbanización dependiente en Venezuela”. En Schteingart, M. (ed.): *Urbanización y dependencia en América Latina* (pp. 315-331) Buenos Aires: Nueva Visión.

Schiefelbein, E. y Apablaza, V. (1984). *La Regionalización educacional en Chile: ¿Municipalización o alcaldización?* Santiago de Chile: Serie Documentos de Trabajo Corporación de Promoción Universitaria (CPU).

Schmidt-Hebbel, K. (2006). *El crecimiento económico de Chile*. Santiago de Chile: Banco Central.

Schneider, A. (2005). Conflicto político e instituições orçamentárias: Aprofundando a democracia no Brasil. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, N° 24, pp. 87-103.

Schteingart, M. (1973). *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Scott, J. (2009). *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-political contexts in Central Europe and Latin America*. Londres: Ashgate Publishing Limited.

Sepúlveda, L. (1984). La administración comunal y su participación en la descentralización de los servicios públicos. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 11, N° 2/3, pp. 493-504.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A. Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José de Costa Rica: ILCA.

Serrano, C. (1996). Gobierno regional e inversión pública descentralizada. CIEPLAN, *Colección de Estudios*, N° 42, pp. 27-81.

Serrano, C. (2010). *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*. Santiago de Chile: RIMISP.

Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP.

Serrano, C. y Fernández, M. (2012). “El nuevo ciclo en la descentralización regional en Chile”. En Delamaza, N.; Cunill, G. y Joignant, A. (eds): *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 67-92). Santiago de Chile: RIL Editores.

Silva, A. (1992). Centenario de la Revolución de 1891. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 1, pp. 189-195.

Silva, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Gestión Pública, Volumen 33).

Silva, I. Riffo, L. y González, S. (2012). *La economía regional chilena en el periodo 1985-2009*. Santiago de Chile: ILPES, Naciones Unidas.

Silva, P. (1987). *Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile. 1973-1981*. Amsterdam: CEDLA

Silva, P. (1995). Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, N° 4, pp. 3-25.

Silva, P. y H. Cleuren (eds.) (2009). *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*. Leiden: Brill.

Silva P. (2010). *En el nombre de la razón*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

- Silva, R. (1954). *Ideas y confesiones de Portales*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Silva Cimma, E. (1995). *Derecho administrativo chileno comparado*. Servicio Público. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Simões, A. (2006). “Los programas de transferencia: Una complementariedad posible y deseable”. En Molina, C. (ed.): *Universalismo Básico: Una Nueva Política Social Para América Latina* (pp. 293-314). Washington D.C.: Editorial Planeta.
- Singer, P. (1973). “Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina”. En Schteingart, M. (ed.): *Urbanización y dependencia en América Latina* (93-122). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Slater, D. (1982). *Capitalismo y desarrollo regional: Ensayos críticos sobre la organización del espacio en el tercer mundo*. Amsterdam: CEDLA.
- Slater, D. (1989). *Territory and State Power in Latin America. The Peruvian Case*. Londres: Macmillan.
- Smoke, P., Gómez, E. y Peterson, G. (2006). *Decentralization in Asia and Latin America*. Nueva York: Edward Elgar Publishing.
- Solimano, A. (2012). *Chile and the Neoliberal Trap. The post-Pinochet Era*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sotelo, A. (2005). *América Latina: De crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.
- Sotelo, A. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, pp. 47-63.
- Stavenhagen, R. (2005). “Siete tesis equivocadas sobre América Latina”. En Casas, A. (ed.): *La Teoría de la Dependencia* (pp. 57-70). Madrid: Ciencia y Humanismo, N° 20.
- Stavenhagen, R. (1995). “Siete tesis equivocadas sobre América Latina”. En Cardoso, F. y Weffort, F. (eds): *Ensayos de interpretación sociológico-política* (pp. 82-94). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Steenhuis, A. (2007). *La travesía del salitre chileno*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Stein, S. y Stein, B. (1982). *La herencia colonial de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Madrid: Penguin Random House.

Storm, E. (2011). La cultura regionalista en España, Francia y Alemania: Una perspectiva comparada (1890-1937). *Revista de Historia Contemporánea*, N° 83, pp. 161-185.

Stöhr, W. (1969). *La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina*. Ciudad de México: Editorial Mimeo.

Stöhr, W. (1972). *Desarrollo Regional en América Latina, Experiencias y Perspectivas*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.

Stöhr, W. y Tödtling (1978). Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional. *Revista de Estudios Regionales*, N° 1, España, pp. 159-172.

SUBDERE (1994). *El proceso de descentralización en Chile*. Santiago de Chile: SUBDERE.

SUBDERE (2000). *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*. Santiago de Chile: SUBDERE (División de Evaluación y Cuentas Públicas).

SUBDERE (2010). *Convenios de programación suscritos en el país. Gobiernos regionales, sectores, municipalidades y privados. Años 1994-2023*. Santiago de Chile: SUBDERE.

SUBDERE (2013). “Evolución de las regiones mineras de Chile”. En Ministerio de Minería (ed.): *Minería en Chile. Impacto en regiones y desafíos para su desarrollo* (pp. 105-137). Santiago de Chile: Documento Base de Seminario realizado el 17 de diciembre de 2013.

SUBDERE y Universidad de Tarapacá (2008). *Representaciones del poder y el desarrollo en las elites regionales. Conflicto y cooperación en la Región de Arica y Parinacota*. Santiago de Chile: UTA, DETE-ALC y SUBDERE.

SUBDERE y Universidad de Tarapacá (2009). *Estudio servicio de implementación de un barómetro regional. Análisis Región de Tarapacá*. Arica: SUBDERE-UTA.

SUBDERE. (2009). *Centros de pensamiento estratégico territorial: Instrumentos de la gobernanza regional en Chile*. Santiago de Chile: SUBDERE.

Subercaseaux, B. (1997). *Historia de las ideas y de la cultura en Chile*. Tomo I. *Sociedad y cultura liberal en el siglo XIX: J.V. Lastarria*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Subercaseaux, B. (2005). *Chile O una loca geografía*. Santiago de Chile: Salesianos (2ª edición).

Sunino, H. (2001). La planificación urbana en el Chile de hoy: “Actores sociales estructurados” y la construcción de redes de gobernabilidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 28, pp. 73-78.

Sunkel, G. (2002). *La prensa sensacionalista y los sectores populares*. Bogotá: Editorial Norma.

Sunkel, O. (1970). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: Hacia un enfoque totalizante. *Revista EURE*, seminario sobre la Macro Zona central de Chile, pp. 19-31.

Sunkel, O. y P. Paz (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.

Steenhuis, A. (2007). *La travesía del salitre chileno: de la pampa a la tierra holandesa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Swyngedouw, E. (1997). "Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale". En Cox, K. (ed.): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* (pp. 137-166). Nueva York: Guilford/Longman.

Szary, A. (1997). Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales. *Revista EURE*, Vol. 23, N° 70, pp. 59-78.

Sztulwark, S. (2003). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (Colección Investigación, Serie Informes de Investigación N° 16).

Tabilo, K. y Gallardo, C (2009). *Articulación y Actores para la Descentralización. Región de Arica y Parinacota*. Informe preparado por la Universidad de Los Lagos a la SUBDERE.

Tankana, M. y Trivelli, C. (2002). *Las trampas de la focalización y la participación: Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Teitelboim, V. (2002). *Hijo del salitre*. Santiago de Chile: LOM Ediciones (3ª reimpresión).

Tilly, C. (1998). *Durable Inequality*. Londres: University of California Press.

Tironi, E. (2010) *Radiografía de una derrota. O cómo Chile cambió sin que la Concertación se diera cuenta*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Tocqueville, A. (2007). *La democracia en América*. Madrid: Ediciones Akal (Vol. 133).

Tolosa, C. y Lahera, E. (1998). *Chile en los noventa*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.

Torres, V. (2008). *Políticas públicas, territorios y localidades*. Quito: Editorial Abya-Yala.

Trivelli, P. (2010). "El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas". En Rodríguez, A. (ed.): *Pensar la ciudad* (pp. 13-21). Santiago de Chile: Ediciones Sur (Proposiciones, N° 37).

Tudela, P. (1992). *Transformación religiosa y desintegración de la comunidad aymara tradicional en el norte de Chile*. Bonn: Holos Verslag.

Tulchin, J. y Selee, A. (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Urenda, J. (1999). *La descentralización deficiente*. La Paz: Urenda Abogados Sociedad Civil.

Urzúa, L. (1969). *Arica, puerta nueva: Cultura y folklore*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello (3ª edición).

Valencia, M. y Olguín, R. (2012). *Metropoli y Neoliberalismo: La Doctrina Del Schok sobre Santiago de Chile 1976-1990*. Barcelona: Editorial Académica Española.

Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Valenzuela, E. (2003). *El fantasma federal en Chile. La potencia de la reforma regional*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Universidad de Rancagua,

Valenzuela, J. (1997). *Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile*. CEPAL-GTZ, Serie Política Fiscal N°101, Santiago de Chile.

Van Kessel, J. (2003). *Holocausto al progreso. Los Aymaras de Tarapacá*. Iquique: IECTA (4ª edición).

Vásquez, D. (2009). *¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales*. Ciudad de México: FLACSO.

Vásquez-Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, N° 11, pp. 183-210.

Véliz, C. (1984). *La tradición centralista en América Latina*. Madrid: Editorial Ariel.

Vellinga, M. (1993). *Democracia y política en América Latina*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Vellinga, M. (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Vergara, J. (2007). La "democracia protegida" en Chile. *Revista de Sociología*, N° 21, Santiago de Chile, pp. 45-52.

Vergara, P. (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO (Vol. 17).

Veyl, I. (2001). *Y ese Mar... ¿Qué tranquilo te baña? La gestión de la CONAMA frente a la Contaminación por los Riles Pesqueros*. Universidad Arturo Prat, Tesis Pregrado, Iquique.

Villalobos, S. et. al. (1974). *Historia de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria (2ª edición).

Villalobos, S. (1992). *Chile y su historia*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Villalobos, S. (1995). *Vida fronteriza en la Araucanía: el mito de la Guerra de Arauco*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Villalobos, S. (2005). *Portales. Una falsificación histórica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria (4ª edición).

Villar, A. (2006). *Desafíos democráticos*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Von Baer, H. (ed.) (2009). *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco-Chile: Ediciones Universidad de La Frontera.

Von Baer, H. y Torralbo, F. (2012). *Chile será descentralizado y desarrollado. Fundamentos y Propuestas para construir una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial en Chile*. Temuco: Universidad de La Frontera (Instituto de Desarrollo Local y Regional).

Waissbluth, M. y Arredondo, C. (2011). *Descentralización en Chile: Una trayectoria posible*. Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Nota Técnica N° 4.

Wesley, J. (2009). "Systemic transformation and the implementation of new regionalist paradigms: Experiences of Central Europe and Latin America". En Scott, J. (ed.): *Decoding new regionalism*. Shifting socio-political contexts in Central Europe and Latin America (pp. 19-50). Londres: Ashgate Publishing.

Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Williamson, J. (2009). *Five centuries of Latin American inequality*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working Paper 15305.

Wilson, R. y Dissanayake, W. (1996). *Global/Local: Cultural Production and the Transnational Imaginary*. Durnham: Duke University Press.

- Worth, R. (2008). *Michelle Bachelet. Modern World Leaders*. Nueva York: Chelsea House.
- Yáñez, J. (2003). *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile 1900-1912*. Santiago de Chile: DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Yrarrázabal, J. (1953). *La administración Balmaceda y el salitre de Tarapacá*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.
- Zárate, R. y Artesi, L. (2007). *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno: resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Zavaleta, R. (2011). *René Zavaleta Mercado: Ensayos 1957-1974*. La Paz: Plural Editores.
- Zemelman, H. (1995). La democracia latinoamericana ¿un orden justo y libre? *Estudios Latinoamericanos*, N° 4, pp. 27-43.
- Ziccardi, A. (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales.
- Ziccardi, A. (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Zúñiga, C. (2011). Modelo neoliberal y diseño sociopolítico. Comentarios sobre el caso chileno. *Revista Perspectivas de la Comunicación*, Vol. 4, N° 1, pp. 142-157.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 19, N° 38, pp. 39-64.

Apéndice Metodológico

La estrategia metodológica se sustentó en los siguientes instrumentos:

1. **Recopilación y análisis documental.**
2. **Recopilación, sistematización y análisis de prensa.**

PLANILLA SISTEMATIZACIÓN INFORMACIÓN DE PRENSA LOCAL								
Id	Periódico	Fecha	Título noticia	Sección	Páginas	Actores principales	Resumen	Observaciones
	Tópicos y conceptos principales							
	1. Centralización-descentralización							
	2. Políticas públicas de desarrollo regional/territorial							
	3. Articulaciones gobierno regional, municipios e institucionalidad pública regional							
	4. Interlocución Estado con organizaciones sociales (territoriales) y sociedad civil regional							
	5. Desigualdades sociales y territoriales							

3. Entrevistas semiestructuradas

a) Entrevista semiestructurada a informantes estratégicos.

La entrevista elaborada busca identificar los puntos de convergencia y divergencia en las visiones de los distintos actores del desarrollo regional (públicos, privados y sociales), a partir del contexto de transformación institucional y profundización de los procesos de descentralización del Estado. La entrevista diseñada busca cotejar la visión de los distintos actores sociales y políticos del desarrollo regional, a la luz de tres tópicos principales:

- a) Los impactos de las políticas sociales (municipalizadas en los años ochenta y “democratizadas” en los noventa) a la luz del histórico

centralismo, las reformas estatales y el nuevo contexto socio-institucional que se configura a partir de los años noventa.

- b) Los obstáculos sociopolíticos que, dentro del nuevo contexto institucional, inhiben el desarrollo social y tienden hacia la reproducción de desequilibrios inter e intra regionales.
- c) Los mecanismos y dinámicas de coordinación interinstitucional de políticas sociales (intergubernamentales e intersectoriales) y sus impactos a partir de las relaciones con la sociedad civil regional.

Se distinguen tres grupos de informantes estratégicos a los cuales se les aplican preguntas que, al comparar los cuestionarios, presentan formulaciones distintas pero que, no obstante aquello, se circunscriben a los tópicos mencionados.

- a) Informantes que poseen experiencias y visiones desde la labor del Estado en el nivel nacional (subsecretarios de desarrollo regional, expertos que analizan el caso chileno y, además, diputados que han conformado la comisión de desarrollo regional en el parlamento).
- b) Informantes provenientes del Estado-región en sus distintos niveles (comunal, provincial y regional).
- c) Informantes provenientes de la sociedad civil regional, del mundo social y privado (se abordan por separado).

Las preguntas principales aplicadas fueron:

1. A su entender, ¿de qué manera la creación de los *gobiernos regionales* y el fortalecimiento de los *municipios* ha contribuido a mejorar la gestión territorial e impacto de las políticas sociales?
2. ¿Cuáles, a su juicio, han sido los principales obstáculos político-institucionales para el desarrollo regional durante el periodo 1990-2010?, especialmente en atención a:
 - 2.1 Las relaciones y tensiones entre los distintos niveles gubernamentales (nacional, regional, provincial y comunal) en el ejercicio de la planificación y la gestión de políticas sociales (educación, salud, vivienda, entre otras).
 - 2.2 Las relaciones y tensiones entre el ejecutivo y el parlamento a la luz de las reformas político-administrativas implementadas desde los noventa.
 - 2.3 La influencia de los partidos políticos y del centralismo político.
3. Pensando en algunas instancias de coordinación de políticas públicas instituidas durante el periodo que se analiza (como los *gabinetes*

sociales, los instrumentos de *gestión territorial integrada* erigidos en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión, o el programa *Chilesolidario*) de qué manera cree usted que la superposición de funciones entre los ministerios del área social y entre distintos niveles gubernamentales ha afectado la gestión e impacto de políticas sociales en los territorios.

4. A su entender, ¿cuáles han sido los principales factores que limitan la concepción de las sociedades civiles regionales como agentes de descentralización? A su entender, ¿en Chile predomina una cultura política centralista y localista más que una vocación regionalista?
5. Cómo se traduce la disputa entre centralismo y descentralización a partir de la conformación y relaciones con el sorismo.
6. Cómo se ha enfrentado el sorismo -como corriente local y regionalista- con el centralismo del ejecutivo y los partidos políticos nacionales.

b) Informantes estratégicos¹

- **Marco Vergara L.** (Dirigente social Unión Comunal Iquique, Dirigente del movimiento “Por un Centro Oncológico para Iquique”, militante del Partido Regionalista Independiente). Entrevistado el 12/3/2013.
- **Alicia Naranjo** (Dirigente social, Unión Comunal Norte). Entrevistada el 20/03/2013.
- **Pablo Valenzuela H.** (Intendente por la Región de Tarapacá durante el primer gobierno de Michelle Bachelet; militante Partido Socialista; Director en Dirección Provincial de Educación de Iquique). Entrevistado el 21/3/2013.
- **Daniel Flores** (Presidente Unión Comunal de Alto Hospicio; aspirante a Concejal por Alto Hospicio). Entrevistado el 21/3/2013.
- **Jesús Mesías** (Dirigente social-vecinal de Iquique). Entrevistado el 27/3/2013.
- **Rosa María Alfaro** (Seremi de Bienes Nacionales y Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región de Tarapacá durante los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet). Entrevistada el 1/4/2013.
- **Ramón Galleguillos** (Alcalde por Alto Hospicio desde el año 2004 hasta la edición de este libro). Entrevistado el 1/4/2013.
- **Ximena Brain** (Dirigente Sindical de la Asociación de Funcionarios de la Salud, a nivel local y nacional). Entrevistada el 3/4/2013.
- **Sonia Moreno** (Dirigente social de las caletas pesqueras pertenecientes al borde costero de Iquique; dirigente del movimiento autodenominado “No a las termoeléctricas”). Entrevistada el 3/4/2013.

¹ Seis entrevistados prefirieron no divulgar sus identidades.

- **Juan Malla** (Ex Presidente Regional del Partido de la Democracia Cristiana, militante de dicha colectividad, Ex Consejero Regional durante los gobiernos de Frei y Lagos). Entrevistado el 4/4/2013.
- **Patricia Pérez** (Intendente de la Región de Tarapacá durante el primer gobierno de Bachelet; militante del Partido Socialista a nivel regional). Entrevistado el 8/4/2013.
- **Juan Podestá** (Seremi de Planificación durante el gobierno de Frei; Ex académico e investigador de la Universidad Arturo Prat). Entrevistado el 9/4/2013.
- **Gloria Ruiz** (Dirigente social del campamento “Laguna Verde” en Iquique). Entrevistado el 9/4/2013.
- **Iván Infante** (Alcalde de la Comuna de Pica durante los gobiernos de Lagos y Bachelet; Presidente de la Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá). Entrevistado el 9/4/2013.
- **Arsenio Lozano** (Concejal de Iquique durante los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet, dirigente deportivo del Club Yungay de Iquique). Entrevistado el 11/4/2013
- **Mauricio Soria M.** (Concejal de Iquique; militante Partido Regionalista Independiente). Entrevistado el 12/4/2013
- **Juan Ortuño** (Consejero Regional de Tarapacá durante los gobiernos de Lagos y Bachelet). Entrevistado el 12/4/2013.
- **Jolín Font** (Militante del Partido Socialista. Director del Servicio de Salud Iquique durante el primer gobierno de Bachelet). Entrevistado el 15/4/2013
- **Sergio Boisier** (Experto nacional en descentralización y desarrollo regional). Entrevistado el 29/4/2013.
- **Gonzalo Delamaza** (Experto en descentralización). Entrevistado el 2/5/2013.
- **José Abalos** (Experto en descentralización). Entrevistado el 3/5/2013.
- **Claudia Serrano** (Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo durante el primer gobierno de Bachelet). Entrevistado el 9/5/2013.
- **Marta Isasi** (Diputada por la Región de Tarapacá durante el gobierno de Bachelet). Perteneció al Partido Regionalista Independiente, la Alianza por Chile y finalizó como independiente. Entrevistada el 28/3/2013.
- **Ariel Standel** (Dirigente deportivo de la Región de Tarapacá). Entrevistado el 17/4/2013.
- **Francisco Pinto M.** (Seremi de Bienes Nacionales y de la cartera de Vivienda y Urbanismo durante los gobiernos de Frei y Lagos, respectivamente). Entrevistado el 17/4/2013.
- **Santiago Vera T.** (Intendente de la Región de Tarapacá durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle). Entrevistado el 18/4/2013.

- **Patricio Zapata** (Intendente de la Región de Tarapacá durante el gobierno de Lagos; militante del Partido Radical Social Demócrata). Entrevistado el 18/4/2013.
- **Osbaldo Abdala** (Seremi de Bienes Nacionales de la Región de Arica-Parinacota durante el gobierno de Bachelet; militante del Partido por la Democracia (PPD). Entrevistado el 19/4/2013.
- **Oscar Oyarzún M.** (Dirigente social de Iquique). Entrevistado el 23/4/2013.
- **Danisa Astudillo** (Seremi de Planificación de la Región de Tarapacá durante el gobierno de Bachelet; militante del Partido Socialista). Entrevistada el 23/4/2013.
- **Antonia Santos** (Académica e investigadora de la Universidad Arturo Prat). Entrevistada el 25/4/2013.
- **Cristóbal Kay** (Académico e investigador del ISS). Entrevistado el 21/11/2013.
- **Angelita González** (Dirigente social Caleta Chanavayita-Iquique durante el gobierno de Bachelet). Entrevistada el 11/4/2013.
- **Cecilia Flores** (Presidenta del Consejo Nacional Aymara durante los gobiernos de Lagos y Bachelet). Entrevistada el 9/4/2013.
- **Mauricio Muñoz** (Coordinador Regional del Programa Orígenes durante el gobierno de Lagos). Entrevistado el 19/4/2013.
- **Pablo Orellana** (Dirigente social y Presidente de la Agrupación de Juntas Vecinales por la Seguridad Ciudadana durante los gobiernos de Lagos y Bachelet). Entrevistado el 23/3/2013.
- **Luis Giaconi** (Dirigente social y Presidente de la Unión Comunal Borde Costero de Iquique). Entrevistado el 17/4/2013.
- **Mauricio Guzmán** (Dirigente social y Presidente de la Unión Comunal Iquique). Entrevistado el 12/3/2013.
- **Eugenio Hidalgo** (Director Regional de CORFO durante el gobierno de Bachelet). Entrevistado el 18/3/2013.

Samenvatting

Het debat over territoriale ongelijkheid en de rol van publiek beleid in het terugdringen van die ongelijkheid is in de afgelopen tien jaar opnieuw actueel geworden door de constatering van het hardnekkige karakter van de diepe economische en sociale kloof die Latijns-Amerika de meest ongelijke regio ter wereld maakt. Ontwikkelingsindicatoren gebaseerd op gemiddelden en bevolkingsstatistieken zijn er nauwelijks in geslaagd derealiteit van de Latijns-Amerikaanse samenlevingen ten aanzien van instabiliteit, ongelijkheid en sociaal-territoriale verschillen goed weer te geven. In werkelijkheid blijvende territoriale dimensie en de bestaande verschillen in intra- en interregionale ontwikkeling in dergelijke algemene analyses veelal onzichtbaar.

De analyse van decentralisatie, gelijkheid en territoriale ontwikkeling in Latijns-Amerika wordt gevoed door verschillende wetenschappelijk disciplines en stromingen van sociaal gedachtegoed. De disciplines geografie, sociologie, antropologie, economie en rechten hebben vanuit verschillende posities en visies bijgedragen met studies en voorstellen, die in een aantal gevallen uiteindelijk een referentiepunt zijn geworden in het ontwerp van relevant overheidsbeleid. In het algemeen hebben de analyses de neiging om de historische factoren te onthullen van centralisme, de institutionele erfenissen van het Spaanse kolonialisme en de ontwikkeling van het kapitalistisch systeem. Anderzijds hebben diezelfde analyses het mogelijk gemaakt de bevoorrechte positie van de staat of de markt in de reproductie van sociaal-territoriale ongelijkheid te confronteren. Dit onderzoek behandelt en combineert verschillende concepten en perspectieven die hebben bijgedragen aan het inzicht in sociaal-institutionele veranderingen, decentralisatieprocessen en regionale ontwikkeling. Zonder te vervallen in een conceptueel revisionisme, worden met name de bijdragen afkomstig uit theorieën over lokale en regionale ontwikkeling, decentralisatie, systeemtheorie, het neo-structuralisme, de neo-institutionele focus, evenals de meest actuele stellingen over nieuw openbaar bestuur, *governance* en multi-scalaire territoriale planontwikkeling met gelijkheid in beschouwing genomen.

Sinds de vorming van de Latijns-Amerikaanse natiestaten, maken instabiliteit en ongelijkheid deel uit van het maatschappelijk landschap. Het politieke streven naar voortdurende ontwikkeling en later de opkomst van demilitaire regeringen, hadden eerder de neiging het centralisme en de sociaal-territoriale ongelijkheid in de regio te versterken dan te verzwakken. De metropolitaanse hypertrofie, het politieke centralisme en de territoriale bevolkingsconcentratie, productieve activiteiten, financiële beslissingen en sociale diensten zijn daar voorbeelden van. Zo bleken ook de leegloop van het platteland, de residentiële segregatie op basis van sociaaleconomische status en de disjunctie tussen

landelijke en stedelijke ontwikkeling vaste ontwikkelingspatronen. Met de verspreiding van de neoliberale ideologie en, daaropvolgend, de aanbevelingen van de Washington Consensus, vestigde het structurele aanpassingsbeleid een nieuw institutioneel kader voor de betrekkingen tussen staat, maatschappij en grondgebied. Tegen deze achtergrond werd grondgebied steeds meer beschouwd als een marktgoed en een consumptieartikel om het economische systeem van elke natie en van Latijns-Amerika in zijn geheel zo efficiënt mogelijk te verbinden. In deze context bleven decentralisatiebeleid en territoriale ontwikkeling sterk afhankelijk van de wetten van de markt en hadden ze de neiging om de kloof tussen zowel de zogenaamde winnende en verliezende regio's, als tussen rurale en urbane gebieden verder te verdiepen.

In antwoord op de sociaal-territoriale ongelijkheid zetten de verschillende Latijns-Amerikaanse staten begin jaren negentig naast hun federale of unitaire institutionele structuur een reeks institutionele hervormingen in gang, waarin ook de herziening van de modellen van territoriale organisatie van de overheid en het openbaar bestuur opgenomen waren. In de context van democratische transitie, leidden deze hervormingen tot een herziening van de constitutionele documenten en institutionele structuur, die aan de basis lagen van het nationale en sub-nationale politieke systeem. De territoriale organisatie van de staat bleef onderworpen aan diepgaande herzieningen en de decentralisatie ideologie werd één van de pilaren die het, in theorie, mogelijk zou maken om de ketenen van het centralisme te doorbreken, de institutionele basis voor democratie te verbeteren en de achterblijvende ontwikkeling met gelijkheid te bevorderen. Van de verschillende perspectieven en ideeën die opkwamen tijdens deze transformaties, waren het lokale ontwikkeling en het territoriale perspectief die zich geleidelijk positioneerden in het publieke debat. Deze herpositionering werd niet alleen ingegeven door de behoefte aan nieuwe instrumenten om de confrontatie tussen het lokale en mondiale te begrijpen, maar ook door de noodzaak de nieuwe multi-scalaire orde op economisch niveau te verklaren en de transformaties van de staat in haar relatie tot het grondgebied en de herinrichting van het kapitalistische systeem te begrijpen. De opkomst van China als supermacht en de daaropvolgende economische crisissen in Azië, Europa en de Verenigde Staten bijvoorbeeld, hebben geleid tot een nieuwe wereldorde die begrepen moet worden vanuit multidimensionale perspectieven die, nog meer dan meta-verhalen, geheel gewijd zijn aan het redden van de specifieke politieke, economische en specifieke kenmerken van elk territoriaal gebied.

In de context van de democratische transities overwogen de institutionele hervormingen die vanaf de jaren negentig werden ingezet door de verschillende Latijns-Amerikaanse regeringen, maatregelen om de relatie tussen staat, maatschappij en grondgebied te verbeteren. Of het nu federale landen of eenheidsstaten betrof, het politiek-bestuurlijke decentralisatiebeleid

richtte zich op het verminderen van de aanhoudende sociaal-territoriale ongelijkheid en het moderniseren van het bestaande politiek-institutionele kader. Middels gedeeltelijke of integrale constitutionele hervormingen bevorderden landen als Colombia (1991), Chili (1992), Ecuador (2008), Bolivia (2006), Peru (2002) en Argentinië (2002) onder andere een reeks decentralisatie maatregelen met regionalistische focus. Aanvankelijk waren dergelijke maatregelen sterk gericht op het bevorderen van lokale economische ontwikkeling via een aanzienlijk uitbreiding van overheidsuitgaven en een armoedebestrijdingsbeleid. Deze maatregelen slaagden er echter niet in de gewenste economische convergentie en sociale cohesie in de territoriale ontwikkeling te realiseren. Over het algemeen kan gesteld worden dat de sociaal-territoriale, intraregionale en interregionale ongelijkheid in de regio op hetzelfde niveau is gebleven of significant is verminderd.

Het blijkt relevant aandacht te besteden aan de casus van Chili die, gezien zijn status als één van de meest gecentraliseerde landen van Latijns-Amerika, heeft geleid tot een intens debat over de reikwijdte van het decentralisatieproces en institutionele hervormingen voor regionale ontwikkeling. De ervaring van Chili en in het bijzonder van de Chileense regio Tarapacá biedt de mogelijkheid tot een bijzondere herlezing van sociaal-territoriale en politiek-institutionele veranderingen. Tarapacá werd niet zonder reden aangewezen als modelregio voor het decentralisatieproces in Chili (2010). Hetextreme karakter van het afgelegen grensgebied, haar multiculturele bevolkingssamenstelling en haar historische verhoudingen met de staat en de centrale overheid, zijn een aantal van de redenen die de keuze voor deze case study rechtvaardigen.

Één van de belangrijkste onbekende elementen van deze studie centreert zich om de vraag; op welke wijze heeft de context van democratische transitie en sociaal-institutionele verandering de herindeling van het Chileense sociaal-territoriale panorama en de staat - regio betrekkingen bepaald? In de context van het democratisch herstel en in het kader van de hervormingen die gericht waren op decentralisatie, trachtte de regionale ruimte het knooppunt van economische, politieke en sociale integratie te worden. Echter, nu twee decennia later, worden grote vraagtekens geplaatst bij het regionaliseringsproces vanwege haar ineffectiviteit en oppervlakkige en kunstmatige karakter. Rekening houdend met deze elementen, tracht dit proefschrift te betogen dat het decentralisatieproces is gestuit op de territoriale kwestie van de concentratie van macht en rijkdom, waarbij overheidsbeleid – gezien haar blindheid voor het ruimtelijke element – een instrument is geworden dat sociaal-territoriale ongelijkheid niet vermindert, maar in veel gevallen juist vergroot.

Binnen de uitgestrekte en ruige nationale geografie van Chili, is de sociaal-territoriale ongelijkheid traag tot uitdrukking gekomen. Haar naturalisatie istastbaar geworden in het gedeelde en bevestigende collectieve denkbeeld 'Santiago is Chili'. Onder dit denkbeeld is het de regio's nauwelijks gelukt zich te onderscheiden. In het geval de regio Tarapacá, heeft het voogdijschap van het centrale niveau geleid tot een zekere afhankelijkheid van speciale en subsidiaire maatregelen. In het merendeel van de geanalyseerde casussen bleef de regio ondergeschikt aan de besluiten van de centrale macht. Het is dan ook geen verrassing dat de protesten en burgeropstanden van de laatste jaren in de meer afgelegen regio's de strijd tegen het centralisme aangingen. Of het nu is als een 'staat die de regio's in de steek laat', een 'mislukte' staat op het gebied van decentralisatie of een staat die de regio's 'opzuigt', 'absorbeert' en 'verstikt', het concept van territoriale autonomie heeft zich gaandeweg gepositioneerd als een discours dat verschillende tinten omvat.

Het creëren van sociaal-territoriale gelijkheid hangt overigens niet uitsluitend af van de rol van de staat en overheidsbeleid. Evenmin hangt het af van de activiteiten die een gedereguleerde of zelfregulerende markt kan ondernemen. Op dit gebied zijn er geen pasklare oplossingen. Het zijn eerder de overeenkomsten en relaties die tussen publieke, particuliere en sociale actoren ontstaan, die de richting en het verloop van lokale en regionale ontwikkeling bepalen. Onder bovengenoemde hypothese, was het voornaamste doel van dit onderzoek het vergaren van reflexieve, kritische kennis van het regionaliseringsproces in Chili door dieper in te gaan op de ervaring van regio Tarapacá vanaf het begin van de democratische transitie tot en met de laatste *Concertación* regeringscoalitie onder het presidentschap van Michelle Bachelet (1990 – 2010). Hiermee rekening houdend, is het onderzoek georganiseerd rond een basis van vijf uiteen liggende verzamelingen van artikelen. Die verzamelingen zijn de uitdrukking van een reflexief-analytische inspanning van meer dan vier jaar. De artikelen zijn het resultaat van een interpretatieve methodologisch strategie, die kwantitatieve en kwalitatieve informatie combineert. De case studie op basis van de regio Tarapacá functioneerde als middel om dichterbij processen, structuren en fenomenen te komen die een breder bereik hebben. In dat opzicht bevat de ervaring van de regio Tarapacá specifieke kenmerken en elementen, die bijdragen aan een beter begrip van de obstakels van regionaliseringsprocessen en de betrekkingen tussen staat en regio die in de laatste twee decennia in Chili werden opgebouwd. Deze strategie werd versterkt door een analytische triangulatie van informatiebronnen en dan specifiek tussen een literatuuronderzoek, semigestructureerde interviews met strategische informanten en systematisering van informatie uit nationale en regionale kranten.

Het eerste hoofdstuk fungeert als theoretisch kader en contextualiseert het debat over de gevolgen van sociaal-institutionele verandering en het Latijns-

Amerikaanse sociaal-territoriale panorama. De uitgangspunten zijn de paradigma's van economische en sociale ontwikkeling, alsmede de concepten en theorieën die verbonden zijn met Latijns-Amerikaanse territoriale ontwikkeling. De verhoudingen tussen staat, maatschappij en grondgebied worden bestudeerd, inclusief de invloed van centralistische koloniale structuren op de vorming van Latijns-Amerikaanse natiestaten. In Latijns-Amerika waren het met name de opkomst van het structuralisme en het streven naar voortdurende ontwikkeling die de vormgeving van het debat over ontwikkeling *versus* onderontwikkeling faciliteerden. De discussie kreeg nog meer diepgang toen ook de territoriale dimensie werd meegenomen in de analyses van de veranderingen en transformaties die de Latijns-Amerikaanse samenlevingen doormaakten. Vervolgens wordt de opkomst van het neoliberalisme en de neo-structuralistische stroming in Latijns-Amerika geanalyseerd, evenals de invloed van deze stromingen op overheidsbeleid en territoriale ontwikkeling. Na de behandeling van de voornaamste economische en sociale theorieën in Latijns-Amerika wordt ingegaan op de concepten en debatten die verband houden met de context van democratisch herstel, het maatschappelijk deficit en territoriale ongelijkheid. Zo worden onder andere de processen en theoretische modellen geanalyseerd die verband houden met territoriale onevenwichtigheid als kern van overheidsbeleid, de herinrichting van de staat en de territoriale dimensie in de criteria van universalisme en *targeting*. In het laatste deel van dit hoofdstuk verdient de analyse van de verhoudingen tussen staat, maatschappij en grondgebied in Latijns-Amerika speciale vermelding, evenals de dialectiek van centralisme – decentralisatie, de dynamiek van het regionalisme en het concept van multi-niveauoverheidsbestuur in relatie tot territoriale ontwikkeling met gelijkheid.

Het tweede hoofdstuk beschrijft het vormingsproces en de territoriale (re)organisatie van de Chileense staat. In deze context worden de betrekkingen tussen de Chileense staat en regio Tarapacá binnen de verschillende sociaalhistorische achtergronden onderzocht. Na de verkenning van de kortstondige federalistische proef (1826-1828), wordt dieper ingegaan op de relaties die de Chileense overheid onderhield met de provincie Tarapacá na Pacific-oorlog (1879 – 1883). De Chileense staat drukte een hevig gemilitariseerde en koloniale geopolitieke stempel op het gebied tot ten minste 1930, toen Arica geannexeerd werd als Chileens grondgebied en de ondergang van de voorheen economisch strategische nitraat-industrie was ingezet. Tegen deze achtergrond worden staat – regio betrekkingen geanalyseerd als een bron van overeenkomsten, conflicten en spanningen tussen de centralisme – decentralisatie dialectiek. Vanaf dat moment kan het geïmplementeerde overheidsbeleid specifiek gericht op de ontwikkeling van dit meest afgelegen grensgebied beschouwd worden als vooruitgang, maar ook als voortzetting en/of verbreiding van nieuwe sociaal-territoriale ongelijkheid. Dezelfde situatie werd ook waargenomen tijdens het militaire regime (1973 – 1990), toen de territoriale

dimensie nieuwe betekenis kreeg in het politiek-bestuurlijke systeem van het land en de sociaal-economische ontwikkelingsprocessen. Zoals bekend, introduceerde het militaire regime een reeks maatregelen om het land te regionaliseren. Echter, ondanks de discursieve significantie, overheerste een gecentraliseerd, autoritair en verticaal politiek-institutioneel schema, dat het decentralisatieproces veranderde in 'loze woorden'. Op deze manier wordt de historisch-institutionele analyse beschouwd als een herdefiniëringsproces van de gebeurtenissen die de betrekkingen tussen staat en regio hebben vormgegeven, evenals de decentralisatieprocessen en de indeling van het sociaal-territoriale landschap op zowel nationaal als sub nationaal niveau.

Het derde hoofdstuk maakt deel uit van een analyse van de voornaamste institutionele hervormingen op het gebied van decentralisatie en regionalisering die door de verschillende regeringen van de *Concertación* (1990 – 2010) werden ingezet. Hierbij werd de internationale context, die de laatste jaren gekenmerkt wordt door economische instabiliteit, de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologieën en de massificering van transportmiddelen die de verandering in de verhoudingen tussen mens en grondgebied beïnvloeden niet genegeerd. Concreet onderzoekt dit hoofdstuk de erfenis en enclaves van het politiek-institutioneel centralisme, evenals de verschillende prioriteiten die de diverse *Concertación* regeringscoalities stelden op het gebied van decentralisatie en regionalisering. Bovendien worden met betrekking tot de verhoudingen tussen staat, maatschappij en grondgebied, de elementen geïdentificeerd die bepalend zijn voor continuïteit en sociaal-institutionele verandering. Tevens worden het ontstaan en de ontwikkeling van het regionalisme onderzocht, waarbij met name de politiek-institutionele en sociaal-culturele dimensie wordt besproken. Gezien het hardnekkige karakter van de sterke sociaal-territoriale ongelijkheid wordt tenslotte het beleid geanalyseerd dat - naast een aantal andere transformaties - leidde tot de vorming van de nieuwe gemeente *Alto Hospicio* en oprichting van de nieuwe regio Arica – Parinacota na haar afsplitsing van het grondgebied van de regio Tarapacá.

De laatste twee hoofdstukken zijn gewijd aan een analyse van de ervaringen van de Tarapacá regio op het gebied van regionalisering.

In het vierde deel worden de voornaamste sociaal-territoriale transformaties op nationaal en sub nationaal niveau beschreven, evenals de daaruit voortvloeiende inter-territoriale ongelijkheid, de kloof tussen stad en platteland en het fenomeen van stedelijke en residentiële segregatie. Het eerste deel van dit hoofdstuk heeft als doel de analyse van de herpositionering van Tarapacá op de sociaal-territoriale kaart van Chili overzichtelijk te reconstrueren en actualiseren. Vervolgens wordt in dit gedeelte dieper ingegaan op de constructie van het regionalisme, zowel vanuit sociaal-politiek perspectief, als vanuit het oogpunt van vorm, structuur en de kruising van culturele identiteiten. Het is belangrijk om in dit deel te benadrukken dat de inefficiëntie of kracht van het

decentralisatieproces niet alleen verklaard wordt door concurrerend centralistisch overheidsbeleid. Ook interne sociaal-politieke dynamica en bijzonderheden zijn bepalend geweest in de kristallisering van het decentralisatie- en regionaliseringsproces. In deze paragraaf wordt ook de opkomst van nieuwe territoriale actoren onderzocht, evenals de rentree van voormalige sociale en politieke leiders die binnen de nieuwe decentrale schikking een spreekgestoelte vonden. Tevens is een beknopte analyse van de invloed van private actoren en hun articulatie met de staat, civiele maatschappij en de gemeenschappen. Het blijkt met name van belang om de sociaal-territoriale veranderingen die de expansiefase van de mijnbouw in het noorden van Chili vanaf de jaren negentig en daarna met zich meebracht, te observeren.

Het vijfde en laatste hoofdstuk gaat dieper in op de drie actiegebieden van de overheid die gerelateerd zijn aan het aansturen van regionale ontwikkeling. Ten eerste worden de mechanismen en instrumenten op het gebied van territoriale planning geanalyseerd. Deze vormen een sterk hulpmiddel in de studie van regionale ontwikkeling en de sturing van strategieën voor zowel korte, middellange als lange termijn. Het plannen van regionale ontwikkeling betekent haar overdenken, creëren en overeenstemming bereiken tussen de verschillende maatschappelijke actoren. In dat opzicht, wordt regionale planning in deze paragraaf bestudeerd als opkomend coördinatie-niveau tussen andere vormende institutionele niveaus van het staat – regio systeem. In de analyse zijn de klassieke modellen van ruimtelijke planning vergeleken met opkomende en alternatieve modellen, zoals bijvoorbeeld multiscale planning. Deze paragraaf gaat niet alleen in op de problemen op het gebied van het ontwerp en de vorming van instrumenten voor de planning van regionale ontwikkeling, maar onderzoekt ook de machtsverhoudingen die zijn ontstaan door de ambities tot autonomie van de regio Tarapacá. Het tweede deel van dit hoofdstuk verkent de lokale, regionale en nationale intergouvernementele betrekkingen en de kritiekpunten die verband houden met het politieke decentralisatieproces en het -in overheidsbeleid geïntegreerd - territoriaal bestuur. Tenslotte, worden in dit hoofdstuk de verschillende schema's op het gebied van politiek bestuur van regionale ontwikkeling in een context van sociaal-institutionele ontwikkeling geanalyseerd.

Logischerwijze is een korte paragraaf gewijd aan de presentatie van de bevindingen en conclusies van deze studie. Hiertoe worden de doelstellingen van de studie en de bevindingen die voort zijn gekomen uit de informatietriangulatie opnieuw benoemd. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd dat sociaal-territoriale ongelijkheid niet noodzakelijkerwijs is terug te brengen tot het centrum-periferie patroon. In verschillende relevante aspecten van sociaal-territoriale ontwikkeling (bijvoorbeeld kwaliteit van het stedelijk leven, territoriale inkomensverdeling en openbare orde en veiligheid) komt in 'Groot Santiago' het beste en slechtste van Chili samen. Daarom is de kwestie complexer en meer genuanceerd. Het is belangrijk om ook de invloed van interne factoren op te

nemen in het debat over decentralisatie en regionale ontwikkeling. Hoewel er extra-regionale factoren bestaan die bepalend zijn geweest in de ontwikkeling van de regio, kunnen die interne dynamieken die binnen elke regio te vinden zijn, verband houden met de bijzonderheden van elke casus en het eigen regionaliseringsproces kunnen faciliteren of belemmeren, niet ontkend worden. Op dit vlak zijn clientelisme en politieke sabotage, omkoping en corruptie via conflicten over politieke macht diep doorgedrongen. In dit regionale klimaat waar de concentratie van politieke macht onder slechts een paar leiders prevaleert, is participatie, de roulatie en opkomst van nieuwe leiders beperkt. Dit heeft onder politieke en maatschappelijke actoren niet alleen geleid tot een zekere mate van teleurstelling in het bereik van het regionaliseringsproces, maar lijkt ook de versnippering van het institutionele systeem voor regionale ontwikkeling te vergroten. De casus van Tarapacá toont dus niet alleen aan dat de totstandbrenging van regionale ontwikkeling plaatsvindt in elk deel van het grondgebied, maar dat ook de constructie van een efficiënte, transparante voorzieningsstaat zich verheft in de regio's.

Eén van de aspecten die opvallen, is dat het de verschillende regeringscoalities van de *Concertación* ontbrak aan een politiek project, dat uitnodigde tot het scheppen van akkoorden en het uitwerken van een 'routekaart' van het regionaliserings- en decentralisatieproces. Het gebrek aan planning en strategische visie heeft het vermogen van het publieke systeem om te reageren op de eisen tot meer decentralisatie vanuit de maatschappij bevoordeeld. Het ontbreken van een strategisch politiek project met lange termijn visie maakt het decentralisatieproces niet alleen onscherp en niet te omlijnen, maar tast bovendien het bestuur en de richting van het publieke beleid van territoriale ontwikkeling aan.

De ineffectiviteit van het regionaliseringsproces aangevoerd door regionale belanghebbenden wordt sterk in verband gebracht met zwakke politieke decentralisatie, maar ook met culturele en intersubjectieve factoren, zoals het gebrek aan overtuiging van regionale actoren ten aanzien van een onecht en in diskrediet gebracht decentralisatieproces. In dit verband is de regionale overheid een denkbeeldig en kunstmatig orgaan geworden dat in werkelijkheid een verbreiding van de nationale overheid in het gebied vertegenwoordigt. Lokale en regionale actoren merken op dat er geen decentralisatie heeft plaatsgevonden, omdat er geen besluitvormingsbevoegdheid en probleemoplossend vermogen bestaat. Het overheidsbestuur neigt er naar vast te blijven zitten in de bureaucratie van een statelijk systeem dat in veel opzichten nog steeds op hiërarchische, gecentraliseerde en uiteengevallen wijze opereert.

Ook zijn institutionele hiaten (met name op gemeentelijk niveau), de 'al doende leert men' mentaliteit met betrekking tot de werking van de nieuwe politiek-bestuurlijke regionale structuur, de beperkte burgerparticipatie (normatief en maatschappelijk), sociaal-institutionele beperkingen omtrent het

aantrekken van nieuwe sociaal-politieke leiders, de versnippering en inconsistentie van de regionale identiteit en de zwakke territoriale convergentie tussen stedelijke en rurale gebieden factoren die er uitspringen als kritische knopen van een onvoltooid regionaliseringsproces. De ontwikkeling van de regio Tarapacá is geen eenvoudig verzinsel van de centrale overheid geweest, maar eerder het resultaat van een complexe dialectiek tussen centralisme en decentralisatie. Het nieuwe politiek-institutionele kader, dat gecreëerd werd om de ontwikkeling van de regio's te stimuleren, is er nauwelijks in geslaagd om nieuwe multiscale, coöperatieve en geïntegreerde dynamieken te genereren. Dientengevolge hebben regionale overheden niet kunnen voldoen aan de verwachtingen van hun burgers op het gebied van verbetering van de democratie en het bewaken en sturen van ontwikkeling in de regio's. Hoewel enige vooruitgang op het gebied van decentralisatie erkend wordt, wordt deze vooruitgang nauwelijks als legitiem beschouwd onder de verschillende sociaal-territoriale actoren en heeft de geboekte vooruitgang ook niet geleid tot de consolidatie van een werkelijk regionalistische maatschappelijke en politieke cultuur.

Summary

The debate on territorial concerns - and the role public policies play in their reduction - has re-emerged over the last decade as a result of confirmation of the persistent and profound economic and social imbalances that make Latin America the most unequal region in the world. Development indicators based on averages and statistical agglomerations have barely managed to represent the condition of Latin American society inasmuch as socio-territorial instability and differences are concerned. In effect, in this type of global analysis, the territorial dimension and differences in intra and inter-regional development have generally become invisible.

Analysis on decentralisation, equity and territorial development in Latin America has been provided by different scientific disciplines and social schools of thought. Geography, sociology, anthropology, the economy and the law have contributed with studies and proposals elaborated from their different positions and perspectives that, in some cases, have served as references when public policies are being designed. In general, this analysis has tended to reveal the decisive historic factors of centralism, the institutional inheritance of Spanish colonialism and the evolution of capitalism. On the other hand, said analysis has allowed for State or market pre-eminence in socio-territorial inequalities to be confronted. In this study, the different concepts and perspectives that have helped understand socio-institutional change and the processes of decentralisation and regional development will be revised and combined. While not engaging in a conceptual revision, the contributions of local and regional development theories, decentralisation theories and neo-structuralism, as well as a neo-institutional focus, will be particularly considered, as well as the latest proposals from the focus given by new public management, governance and the multi-scale planning of territorial development with equality.

Since the forming of nation states in Latin America, territorial unbalance and inequity has been part of its social panorama. With a policy of economic development and the subsequent acceptance of military governments, centralism and socio-territorial inequity – far from diminishing – have tended to worsen. The metropolitan proliferation, political centralism and the population's territorial concentration, production, financial decisions and social services are examples of this. In the same way, the rural exodus, residential segregation according to socio-economic situation and the disjunction between rural and urban development are areas where no changes appear to have occurred. With the spread of neo-liberal ideology and, as a result, the recommendations of the Consensus of Washington, structural adjustment policies established a new institutional framework for relations between State,

society and territories. In this scenario, territory became both a 'market good' and a 'consumer good' so as to more efficiently describe the economic system of each nation and of Latin America as a whole. In this context, decentralisation policies and territorial development were strongly conditioned to market laws and tended to increase the differences between winning and losing regions, as well as between rural and urban zones.

At the beginning of the nineties, as a way of responding to socio-territorial differences, the Latin American states, independent of their federal or single institutional structure, supported a series of institutional reforms that included revising the models of the territorial organisation of government and public administration. Occurring during a period of democratic transition, these reforms made inroads into the revision of the constitutional charters and institutional groups that created political systems on a national and sub-national level. The State's territorial organisation was subject to in-depth revisions and decentralisation ideology was installed as one of the pillars that, in theory, would help break the chains of centralism, improve the institutional foundations of democracy and encourage the elusive development of equity. Among the different perspectives and ideas that emerged from these transformations, both local development and the territorial perspective came to prominence in the public debate. This did not only have to do with the need for new tools to understand the confrontation between what is global and what is local but was also, in the same way, connected to explaining new multi-scale planning on an economic level and to understanding the transformation of the State's relationship with territory and the remodelling of the capitalist system. The emergence of China as a superpower and successive economic crises in Asia, Europe and the United States, for example, have pushed through a new world order that must be understood multi-dimensionally and beyond the metanarrative, focusing on rescuing the political, economic and social peculiarities of each territory.

In a scenario of democratic transition, institutional reform promoted since the nineties by the different Latin American governments has included measures to improve the relationship between State, society and territory. Whether or not in individual federal countries, the policies of political-administrative decentralisation have been orientated towards reducing socio-territorial disparities and modernising the existing political-institutional framework. As a result of partial or integral constitutional reforms, countries such as Colombia (1991), Chile (1992), Ecuador (2008), Bolivia (2006), Peru (2002) and Argentina (2002), among others, pushed through a series of decentralising measures with a regional focus. In the beginning, there was a heavy orientation towards local economic development, with a significant increase in public spending and policies that were aimed at tackling poverty head on. However, these measures did not manage to achieve either the

expected economic alignment or social cohesion in territorial development. Intra and inter-regional socio-territorial disparities have, in general, been maintained or have not been significantly reduced.

It is worth mentioning the case of Chile which, being one of the most centralised countries in Latin America, has generated intense debate regarding the scope of the decentralisation process and of institutional reforms for regional development. The experience of Chile and, in particular, of the Tarapaca region, provide a specific reinterpretation of socio-territorial and political-institutional changes. It was not without reason that Tarapaca was designated a pilot region for the decentralisation process in Chile in 2010. Amongst other factors, the characteristics of this distant, multicultural area bordering Bolivia, as well as its historical relations with the State and the centralised power justify the choice of this case study.

One of the main unknowns of this study questions how the scenario of democratic transition and socio-institutional change has affected the reconfiguration of the Chilean socio-territorial panorama and of State-region relations. In the context of democratic restoration and within the framework of decentralising reforms, the regions looked to become nuclei for economic, political and social integration. However, after two decades, the regionalisation process is still being heavily questioned for its superficiality, artificiality and ineffectiveness. Considering these elements, this thesis attempts to prove that the decentralisation process has clashed with the common territorial narrative on the concentration of power and wealth, where public policies, given their spatial blindness, have become instruments that, far from reducing socio-territorial inequality, have tended to make it worse in many cases.

Within Chile's extensive and uneven territory, there has been certain negligence in the way socio-territorial inequality has been expressed. Its legitimisation has been made palpable in the collective imagination that agrees with the affirmation that 'Santiago is Chile'; therefore, the regions have had little opportunity to shine. In the case of the Tarapaca region, central level responsibility has generated a certain level of dependence on special measures and subsidies. In the majority of the cases analysed, the region ends up being subordinated to the decisions made centrally. It is not surprising, then, that protests and citizen uprisings in the most distant regions in the last few years have protested against centralism. Whether as a 'State that abandoned its regions', a 'Failed State' in the process of decentralisation or a State that 'absorbs' and 'asphyxiates' regions, the creation of territorial autonomy has become a topic with many nuances.

It is true that that creation of socio-territorial equity does not exclusively depend on the role of the State and public policies or on the actions of a deregulated or self-regulated market. There are no recipes for success in these matters, but rather pacts and relationships that determine the course and

orientation of local and regional development. According to this premise, the main aim of this study is focused on generating prudent knowledge of a critical nature regarding the process of regionalisation in Chile, going into depth into the experience of the Tarapaca region from the beginning of the transitional democratic period up to the last coalition government led by Michelle Bachelet (1990-2010). Bearing this in mind, this study is organised into five interrelated sections. These reflect an analytical thought process that lasted more than four years and which involved an interpretative methodological strategy that involved referencing quantitative and qualitative information. Studying the case of the Tarapaca region provided the resources to examine the processes, structures and phenomena in greater scope. In this sense, the experience of the Tarapaca region has specificities as well as elements that help to understand both the obstacles to regionalisation and State-regional relations built up in Chile during the last two decades. This strategy was strengthened through analytical triangulation of different sources of information, specifically documental analysis, applied strategic informative semi-structured interviews and the systemisation of information obtained from the national and regional press.

Thus, the first chapter provides a theoretical framework and acts as a way of putting the debate on the consequences of socio-institutional changes in the Latin American socio-territorial panorama into context. The starting points are the paradigms of economic and social development, as well as the concepts and theories linked to Latin American territorial development. State, society and territorial relations are observed, assuming the influence of centralist colonial structures in the creation of Latin American nation states. In particular, the emergence of structuralism and the policy of economic development are considered as turning points that led to the modelling of the debate on development-underdevelopment according to relevance and territorial significance. The emergence of neo-liberalism and the neo-structural undercurrent in Latin America is immediately analysed, as well as the influence of these on public policies and territorial development. After going through the main tendencies of economic and social thought in Latin America, the concepts and debates related to a scenario of democratic restoration, social deficit and territorial concerns are revisited. Among other topics, the thought processes and models that revolve around territorial inequality as an axis of public policies, the rearrangement of the State and the territorial dimension in the criteria of universalism and focalisation are analysed. The analysis of the relationship between State, society and territory in Latin America, centralist-decentralisation reasoning and the creation of multi-level governance for territorial development with equity in the last part of this chapter all deserve a special mention.

The second chapter aims to describe the Chilean State's process of territorial construction and (re)organisation. In this context, the relations the Chilean State has maintained with the Tarapaca region in different historical and social scenarios are explored. After mentioning a short-lived period of federalism (1826-1828), the relations the Chilean State maintained with the Province of Tarapaca after the War of the Pacific (1879-1883) are looked into. The militarised and colonising geopolitical stamp left by the Chilean State was particularly and vehemently maintained in the area, at least until 1930 when Arica finally became part of Chile and the saltpetre industry began its decline, after being one of the country's strategic economic activities. Given these precedents, State-region relations are analysed as a source of agreement, conflict and tension between centralist-decentralisation reasoning. As a result, the public policies specially implemented for the development of this distant area bordering Bolivia can be considered not only as advances but also as a source of dissemination and/or creation of new socio-territorial inequalities. This situation was also evaluated when analysing how the territorial question became relevant again during the military regime (1973-1990). It is common knowledge that the military regime imposed a set of measures aimed at regionalising the country. However, in spite of its discursive significance, a centralised, authoritarian and vertical political-institutional scheme predominated, which meant that the decentralisation process became something that was not enforced. In this way, the historical-institutional analysis is conceived as a resemantisation of the events that have marked State-region relations, the decentralisation processes and the configuration of the socio-territorial panorama at a national and sub-national level.

The third chapter forms part of an analysis of the main institutional reforms pushed through by the coalition governments (1990-2010) on the topics of decentralisation and regionalisation. The former was outlined bearing in mind the interpretation of the international scenario that, in the last few years, had been characterised by economic instability, the development of info-communicational techniques and the widespread growth of means of transport that influenced changes to the human-territorial relationship. Specifically, this section explores the inheritance and enclaves of political-institutional centralism, as well as the different emphasis that each coalition government placed on decentralisation and regionalisation. The elements of continuity and socio-institutional change are also identified as regards State, society and territorial relations. Finally, considering the persistence of strong socio-territorial inequities, the policies that led, among other transformations, to the creation of the new borough of Alto Hospicio and the creation of the new region of Arica-Parinacota from the dividing up of the old Tarapaca region are analysed.

The last two chapters are dedicated to an analysis of the Tarapaca region's experience of regionalisation.

In the fourth section, the main socio-territorial transformations at a national and sub-national level are described, as well as the resulting inter-jurisdictional inequalities, urban-rural differences and the phenomenon of urban and residential segregation. In general, the first section of this chapter aims to reconstruct and update the analysis carried out on Tarapaca's repositioning on the Chilean socio-territorial map. Then, this section delves into the construction of regionalism both from a socio-political point of view and from the configuration and intersection of cultural identities. It is important to mention that this section reaffirms that the inefficiency or strength of the decentralisation process cannot only be explained by recurring public policies with centralised designs. The internal socio-political dynamic and peculiarities have been crucial in crystallising the process of decentralisation and regionalisation. This section also explores the emergency of new territorial actors as well as the reappearance of old social and political leaders who found a platform in the new decentralised arrangement. In the same way, a brief analysis of the influence of private agents and their coordination with the State and with civilian society and the community is considered. It is particularly significant to look at the socio-territorial changes that accompanied the expansion of mining in the north of Chile from the nineties onwards.

The fifth and final chapter looks into three areas of government action related to the governance of regional development. First, the mechanisms and instruments of territorial planning are analysed, in the understanding that they represent a powerful tool for regional development and guiding strategies in the short, medium and long-term. To plan regional development involves thought, creativity and agreement among different players in society. In this sense, in this section, regional planning as an emerging level of articulation along with other constitutive institutional levels of the State-region system is examined. Behind this analysis, classic planning models have been compared to newer and alternative methods, for example multi-scale planning. In the same way, this section not only emphasises the design and articulation of planning instruments for territorial development, but rather the relationships of power that have emerged from the autonomous aspirations of the Tarapaca region are also explored. For its part, the second section of this chapter explores inter-governmental (local, regional and national) relations, as well as the critical junctions related to the political decentralisation process and integrated territorial management of public policies. Finally, the outlines of governance and the political management of regional development in a scenario of socio-institutional change are analysed.

As a corollary, a brief section has been devoted to presenting the study's findings and final conclusions. To this end, the aims of the study and the findings that emerged from the triangulation of information were revised.

As a result, it was possible to deduce that socio-territorial inequalities cannot necessarily be reduced to a central-periphery pattern. In various relevant dimensions of socio-territorial development (quality of urban life, territorial distribution of income and public safety, for example), the Greater Santiago area includes both the best and worst of Chile. Therefore, it can be concluded that the matter is more complex and nuanced. In the same way, in the discussion on decentralisation and regional development, it is important to consider the impact of internal factors. Even though there have been political-institutional factors that escape the scope of actions that can be decided on at a regional level but which are decisive for the region, the facilitating and obstructive internal dynamics of the regionalisation process cannot be ignored. In this respect, the patronage system and political sabotage, bribery and corruption have gathered momentum as a result of disputes for political power. In a regional climate such as this, where it is most common for political power to be concentrated among a few leaders, participation, rotation and the emergence of new leaders have only a small place. This has not only generated a certain amount of political and social disillusionment regarding the regionalisation process's scope but details have also had to be provided about the fragmentation of the institutional system for regional development. Thus, the case of Tarapaca not only shows how the construction of regional development is played out in each territory, but also how an efficient, generous and transparent state is constructed due to the regions' hard work.

An aspect that stands out is that the different coalition governments lacked a 'political project' that encouraged the drawing-up of agreements and of a 'roadmap' of the decentralisation and regionalisation process. This lack of planning and strategic vision has favoured the reactivation of the public system faced with the decentralising demands of society. The lack of a strategic, long-term political project has not only tended to slow down the decentralisation process but has also affected governance and the orientation of territorial development public policies.

The ineffectiveness of the regionalisation process that regional actors complain about is, to a great extent, related to weak political decentralisation, as well as to cultural and inter-subjective aspects such as the regional actors' lack of conviction regarding the process of what they consider a false and undermined decentralisation. In this context, regional governments have become an imaginary and artificial entity that represent the national government in the territory. Regional and local actors perceive that decentralisation does not exist because they do not have the faculties to either decide or resolve issues. Public management in this scenario has tended to remain entwined with the bureaucracy of a State system that, in many senses, has continued to operate in a hierarchical, segregated and centralised way.

In the same way, institutional differences (especially at a municipal level), 'learning as you go along' regarding the functioning of the regional political-administrative structure, the limits to citizen participation (both in regulations and society itself), socio-institutional restrictions for the generation of new socio-political leaders, the fragmentation and inconsistency of regional identity and the weak territorial convergence between urban and rural spaces are factors that, among others, stand out as the critical nuclei of a process of unfinished regionalisation. The development of the Tarapaca region has not involved simple State intervention, but, rather, has been based on complex reasoning between centralism and decentralisation. The new political institutional blueprint created to strengthen regional development has had difficulty achieving a new, multi-scale, cooperative and integrated dynamic. As a result, regional governments have not been able to respond to citizen expectations of perfecting democracy and leading territorial development and, although advances have been made on decentralisation, these have found it difficult to achieve legitimacy among the different socio-territorial actors or consolidate a social and political culture that is truly regionalist.

Curriculum Vitae

Iván Marcelo Veyl Ahumada nació en Iquique, Chile, el 11 de julio de 1972. En 2001 se graduó de Sociólogo en la Universidad Arturo Prat de Iquique, obteniendo en 2008 su Magister en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social en la misma universidad.

Ha trabajado como docente e investigador de la Universidad Arturo Prat y la Universidad Central de Chile en carreras como Administración Pública, Sociología, Trabajo Social, Biología, Enfermería y Pedagogía. Además, se ha desempeñado en distintos cargos en el sector público, especialmente en las áreas de gobierno, educación y salud pública.