

El Chile de las regiones: una historia inconclusa *Chile of regions: the unfinished history*

Federico Arenas*

INTRODUCCIÓN

Desde los primeros intentos de establecer una regionalización en Chile, impulsados desde la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, en los años cincuenta, hasta la instalación de los denominados Gobiernos Regionales (GORE), resultante de la promulgación de la ley respectiva en 1993, hemos asistido a la formulación de una propuesta de regiones de planificación impulsada por la naciente ODEPLAN en el marco de su denominada “estrategia de desarrollo regional polarizado”, a fines de los sesenta, el denominado “desarrollo regional integrado” de la Unidad Popular, la “estrategia de la regionalización” impulsada por CONARA y que incluyó la creación de regiones político administrativas, lideradas por el Intendente Regional, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), importante instrumento financiero que con una o dos modificaciones muy importantes continua vigente hasta nuestros días y de la estructura regionalmente desconcentrada de los ministerios sectoriales y de ciertos servicios públicos nacionales.

Con posterioridad a la recuperación democrática, el país no solo ve nacer los GORE y redemocratizar el cien por ciento de los municipios del país sino además, instalarse la convicción de que la única manera de avanzar hacia formas más eficientes de gestión del desarrollo en el territorio es profundizando la descentralización en la estructura institucional chilena.

* Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile (farenasv@uc.cl).

Si bien los esfuerzos ministeriales por desconcentrar decisiones hacia sus “brazos” regionales han sido significativos y se suman a aquellos realizados en materia de descentralización, la situación actual requiere de un nuevo impulso en ambos procesos. Lo anterior queda demostrado cuando con ocasión de la creación de dos nuevas regiones, se pierde la oportunidad de crear regiones verdaderamente nuevas, desde el punto de vista de una nueva realidad en materia de atribuciones, competencias y disponibilidad de recursos.

Por encima de los esfuerzos y avances descritos, la consolidación en Chile de un estado unitario fuertemente descentralizado sigue siendo un tema pendiente, más allá de todos los avances importantes que el país ha conocido en esta materia. El objetivo de este trabajo es revisar los hitos más importantes del desarrollo institucional chileno, con el fin de establecer el nivel de avance y los desafíos pendientes del país en esta materia.

LAS PRIMERAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS REPUBLICANAS

En el plano de las divisiones político administrativas, las que en el caso de los nacientes Estado-nación latinoamericanos se podían considerar como una de las formas de construcción regional¹, en 1826 el país conoce un intento de constitución de un Estado federal, impulsado por José Miguel Infante, que permitió la transformación de las gobernaciones en provincias. El país fue dividido en ocho provincias que serían dirigidas por un intendente: Coquimbo, Santiago, Concepción, que ya existían, y Aconcagua, Colchagua, Maule, Valdivia y Chiloé. Se propuso la creación de las “asambleas provinciales” (formadas por 12 o 14 diputados según su población) y cuyo objetivo era el permitir una participación popular en las decisiones políticas y económicas de cada provincia.

El fracaso de esta respuesta “crítica” al naciente sistema unitario se debe a que ella se basaba más en fantasías y sentimientos que en realidades. Esta experiencia fracasó a pesar de que recogía (o interpretaba) ciertos sentimientos regionalistas anclados en Coquimbo y Concepción, y ello porque la mayoría de las nuevas provincias no tenía los recursos para enfrentar este nuevo sistema administrativo. El desconocimiento de la geografía del país en esa época y ciertas divergencias con relación al rol político administrativo de ciertas ciudades complicaron el trazado de los límites de las nuevas provincias. Estas

¹ Actualmente se les considera como herramienta de gestión territorial.

no contaban además con cuadros técnicos y políticos capaces de hacerlas despegar.

El problema de la falta de recursos a que se vieron enfrentadas las Asambleas en 1826, sigue siendo una de las grandes dificultades de los procesos de descentralización. Es evidente que si se atribuye nuevas competencias a las regiones esta atribución debe ir acompañada de la transferencia de los recursos y los medios de los que disponía, en ese momento, el Estado central para ejercer dichas competencias.

En 1833, una nueva constitución política pone fin al período de anarquía u organización de la post-independencia, y marca el origen de una estructura estatal que permanecerá sin modificaciones durante casi un siglo, y el surgimiento de los departamentos y las comunas, aunque departamentos y comunas parecen ser prácticamente lo mismo en este período. Se diferencian especialmente en 1891 con la ley de comuna autónoma y la creación de numerosas comunas. Por una parte, se desarrolla un Estado absolutamente centralista, con una participación casi nula de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Por otra, todos los intentos regionalistas de grupos mineros y terratenientes establecidos en el norte y sur del país son aplastados, en los años 1850, por los intereses de la oligarquía exportadora instalada en Santiago y Valparaíso. En este período y aun hoy, puede plantearse una macrozona entre Valparaíso y Santiago. Durante el siglo XIX Valparaíso dejó de ser una caleta y se convirtió en el principal puerto del pacífico (el emporio del pacífico), alcanzando gran población y dinamismo, en ella se establecieron importantes casas comerciales, bancos, periódicos, la primera bolsa de comercio del país y se establecieron los habilitadores que eran prestamistas que facilitaban las labores mineras del norte chico.

OCUPACIÓN DEL SUELO Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

La ocupación del suelo tiene efectos determinantes sobre la organización territorial actual, a partir de fines del siglo XIX. Chile era en esa época un país primario exportador, gracias a los cultivos y a la ganadería del Chile Central y a la minería en el Norte Chico (la que es muy fuerte en el período 1830-1870), cubriendo un período que va desde la consolidación política interna, marcada por la constitución de 1833, hasta la crisis del salitre hacia fines de los años veinte. Esta crisis es acompañada también de una crisis política que se manifiesta por ejemplo en la aprobación de la constitución política de 1925, en algunos cuartelazos militares y en algunas revoluciones fallidas.

Esta característica de país exportador de materias primas se refuerza con nuevos productos de exportación, determinantes para la ocupación de territorios del norte o del sur del país. Bajo el estímulo originado por la expansión de los mercados externos, el interés compartido de los grupos dominantes (terranientes, comerciantes y financistas de Valparaíso, puerto que ya conocía un desarrollo importante), de los grupos ligados a la explotación minera, así como de inversionistas ingleses, origina una suerte de programa único de repartición territorial de las inversiones (Santana, 1977).

Vitale (1980), caracteriza al Chile del período 1891-1930 como semi-colonia inglesa. En 1905, por ejemplo, el 73,8% de las exportaciones se dirigían a Inglaterra y el 46,4% de las importaciones nacionales provenían de dicho país.

Durante el período correspondiente a la aplicación del modelo primario exportador, y según Santana (1977), la repartición de las inversiones en el territorio nacional se hacía según las siguientes prioridades: a) explotación de materias primas minerales con una rentabilidad elevada (nitratos, guano y cobre en el Norte Grande y carbón en Concepción y Arauco); b) explotación de tierras vírgenes aptas para el cultivo cerealero extensivo, y cuya rentabilidad la aseguraban los precios en los mercados internacionales (expansión de las fronteras agrícolas y la incorporación a la actividad económica de los territorios de las regiones de La Frontera y Los Lagos) y; c) la construcción de la infraestructura de transporte, energía, comunicaciones y servicios, derivada de los puntos anteriores y destinada a apoyar las actividades económicas extractivas.

La fragilidad del modelo exportador basado en la demanda externa nunca fue puesta en tela de juicio, ni siquiera durante los períodos en que alguna crisis que afectaba a los productos de exportación, hacía evidente sus inconvenientes (Guerrero, 1984).

La diversificación y abundancia de los recursos naturales, su distribución en prácticamente todo el territorio nacional, la existencia de mano de obra abundante y barata, resultante de un cierto excedente demográfico, favoreció la rápida incorporación del país a la división internacional del trabajo. El rol que juega la explotación minera en el caso de la ocupación del norte, lo cumple la producción cerealera en el caso del sur; originando un ordenamiento, en el que el tipo de implantación y las instalaciones portuarias aparecen o desaparecen en función de las exportaciones (trigueras y mineras).

En el caso del norte (Norte Grande y Norte Chico), la organización del espacio se estructura por las implantaciones mineras cuyo mecanismo de funcionamiento está integrado por un centro de extracción del producto ligado a un centro de exportación (puerto-relais), por un flujo unidireccional. El resul-

tado es un poblamiento puntual, tipo enclave (centros mineros y centros de embarque) modificados con el auge o la caída del recurso.

A principios de siglo los más importantes yacimientos de salitre así como el ferrocarril de Tarapacá y Antofagasta, estaban en manos de capital inglés. Esto lleva a Vitale (1980), y también a Julio Pinto o Manuel Fernández (en *Proposiciones*, 24), a afirmar que el Norte Grande era en la práctica, una cuasi-factoría inglesa.

A pesar que la demanda interna de ciudades y aldeas del enclave salitrero, además de la apertura del mercado peruano, estimularon la producción triguera durante la primera guerra mundial, lo que se sumó a la recuperación de la demanda inglesa en 1924-1925, la decadencia del comercio de trigo chileno fue definitiva (Sepúlveda, 1959). No obstante, se había creado una red de centros poblados derivados de las necesidades logísticas de la colonización de la región de La Frontera y de la región de Los Lagos.

En efecto, en Chile como en otras partes “el capitalismo avanzado se establece en los puntos neurálgicos del espacio subdesarrollado (por ejemplo en las costas para exportar las materias primas, en las zonas donde se localizan los yacimientos mineros y las tierras agrícolas de alto rendimiento), sin establecer lazos con el territorio o el entorno (salvo los lazos de dominación)” (Trachen, 1985).

Hasta los años 1920, el crecimiento de la producción agrícola se basa más en la expansión de las fronteras agrícolas que en el mejoramiento de la productividad, con todo lo que eso significa en términos espaciales.

En la región de La Frontera y de los Lagos (el sur en términos de región natural), el proceso de concentración de la propiedad se aceleró en el momento en que las sociedades privadas pudieron comprar a bajo precio las tierras que el Estado “expropió” a los mapuches. Este es el debut del latifundio en el sur. De este modo, entre 1901 y 1906 cinco sociedades privadas poseían, por vía de concesiones, 4.700.000 hectáreas (Jobet, 1955).

Mas al sur, el proceso de concentración también se aceleró a partir de los años 1900. La Ley 1.716 de 1904 autorizó el remate de más de un millón de hectáreas en la región de Magallanes. Los compradores de nuevo fueron los ingleses, y algunas sociedades como la sociedad de explotación de Tierra del Fuego que en ese entonces “ocupaba en calidad de propietario, arrendatario o gratuitamente, 2.300.000 hectáreas” (Goycolea, 1942).

La colonización de la Región de Aisén comenzó solamente a principio de siglo, con los permisos de ocupación de parte del Estado y basada también en el ganado ovino. El resultado fue la concentración de la tierra en manos de dos sociedades que tenían 1.450.000 hectáreas (Villagrán, Hidalgo y Núñez, 1997).

En cuanto al control del aparato de Estado, este se ejerce “desde la capital, a mas de 1.500 km. de los confines del país donde se desarrolla una vida económica casi autónoma. La renta desprendida de la explotación de los recursos primarios enriquece las compañías extranjeras, que dominan el negocio del nitrato, del cobre o de la lana, y la clase dirigente que desde Santiago se encarga del control del conjunto del territorio” (Guerrero, 1984).

EL DESPEGUE DE SANTIAGO

Es casi natural que la ciudad más importante de un país subdesarrollado se transforme en centro, a veces más por su influencia psico-social que por las industrias motrices que ella reúne (Penouil, 1970). La ciudad ofrece una reserva de mano de obra; tiene en general una ventaja de localización y, en el caso de una capital política, ella es un mercado con un poder de compra mas elevado. Como sabemos, los factores de producción son atraídos por la perspectiva de un ingreso monetario superior, por lo que se desplazan hacia las zonas privilegiadas, aumentando por ese solo hecho sus posibilidades de obtener mayores resultados (Aydalot, 1985) y también contribuyendo a la consolidación de una especie de circulo virtuoso que esta en la base de “la fertilidad de ciertos territorios”.

En el Chile de principios de siglo, la zona privilegiada ya no era ni el norte de las implantaciones mineras ni el sur de la producción cerealera, sino la ciudad y sobre todo, Santiago. De este modo, las numerosas e importantes inversiones inmobiliarias y el desarrollo sistemático de la infraestructura de servicios de principio de siglo, financiadas por el aumento de los ingresos del salitre, permiten a Santiago jugar además de su rol político-administrativo de capital del país, un rol económico cada vez más importante. En 1916, 45% de las inversiones del gobierno central en infraestructura se concentraba en Santiago, ciudad que en ese entonces albergaba a sólo el 18% de la población total del país (Sabatini, 1979). Esto estimula el desarrollo de una actividad comercial cuyos actores empiezan a competir por la hegemonía del sistema con los propietarios agrícolas.

El crecimiento demográfico de la capital permanece moderado, dado que los excedentes de mano de obra rural del Chile central no son atraídos todavía por la ciudad, sino fuera de la región por el auge de la actividad minera en el norte o por la colonización de la región de La Frontera. Es en la década del veinte que se produce el final de la atracción hacia el norte y el sur del país. Los excedentes demográficos, constantes en el Chile central, y la incapacidad

de la agricultura para absorber los nuevos contingentes de mano de obra, hacen cambiar el ritmo del crecimiento demográfico de la capital. Esta situación se hace crítica con la caída de las exportaciones que sucede a la crisis de los años 1930, lo que marca para Chile el cierre de los mercados internacionales.

El efecto inmediato de la crisis del salitre es la emigración hacia las grandes ciudades, especialmente hacia Santiago, contribuyendo así a la aceleración del proceso de concentración urbana que se había iniciado hacia el final del siglo XIX. También influye el modelo de desarrollo que privilegiaba la industrialización y con ello el desarrollo de las aglomeraciones urbanas en las cuales las economías de escala permiten diversos encadenamientos productivos que atraen mano de obra.

Paralelamente, el reciclaje de la agricultura del Chile central hacia el mercado interno se produce lentamente, y como consecuencia del sobrepoblamiento relativo en el campo, se origina un proceso de éxodo rural y de urbanización acelerado, el que se transformará más tarde en un flujo permanente hacia la capital.

A nivel político, el país se dotó de una nueva constitución en 1925, aprobada en los últimos días del gobierno de Alessandri Palma, que reforzó el régimen presidencial y debilitó el papel del parlamento.

Resulta interesante el artículo 107 de la mencionada Constitución, acerca de la descentralización: “Las leyes darán poco a poco a los organismos provinciales y comunales las atribuciones y facultades administrativas que son ejercidas ahora por otras autoridades, con el fin de descentralizar el régimen administrativo”.

LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA

La industrialización destinada a reemplazar las importaciones de productos terminados parecía el único medio de enfrentar la crisis económica de los años treinta. Los esfuerzos se concentraron en las actividades industriales destinadas al mercado nacional. Las inversiones se localizaron allí donde las ventajas comparativas eran inmediatas (mano de obra barata, proximidad a los mercados, economías de escala). En esta política es el Estado el que juega el rol más dinámico dado que se le dota de un rol de Estado empresario (con capacidad de emprender), y con una vasta capacidad de intervención económica.

Es el fin del modelo “exportador primario” y la puesta en marcha del modelo de “industrialización sustitutiva”. El arranque de la nueva estrategia de

desarrollo se vio facilitado por la existencia de mano de obra barata resultante de la cesantía generada por la crisis del salitre, y por el éxodo rural.

La primera gran intervención del Estado es la creación, en el gobierno del Frente Popular, en abril de 1938, de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), primer instrumento importante de planificación del país y que marca, en cierta forma el origen de la planificación regional en Chile (Gajardo, 1981). Esta estrategia se caracterizó de más en más por un Estado emprendedor y planificador: la CORFO organiza empresas nacionales para explotación del petróleo, la producción de azúcar, de acero y de electricidad, entre otras.

Los años 1940 estuvieron dominados por la idea de descentralización, sobre todo industrial: “En la práctica ella se tradujo por la repartición en el espacio chileno de algunas implantaciones sectoriales.” (Santana, 1977). La estrategia económica que buscaba, a cualquier precio, la industrialización del país, favoreció a la actividad industrial en desmedro de la actividad agrícola, y esto con consecuencias importantes en la estructura espacial y demográfica chilena, que tendió a la concentración de la población en las grandes urbes.

EL EMPUJE DE LAS GRANDES CIUDADES Y LAS PRIMERAS MEDIDAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Santiago y Valparaíso fueron las ciudades que sacaron más provecho del programa de industrialización sustitutiva. A partir de los años cuarenta ellas reciben importantes flujos migratorios. La concentración de población en Santiago se acelera, lo que genera según la mayor parte de los planificadores, la acumulación de problemas de todo tipo en un solo punto del territorio.

El desarrollo industrial resultante del programa contribuyó al proceso de migración campo-ciudad, y en consecuencia a la reorganización del espacio urbano. (Los cinturones marginales fueron la expresión más visible de este proceso).

La insuficiencia de los sistemas de transporte y almacenaje de la producción impide que la demanda, que se acrecienta constantemente pero que permanece concentrada en el espacio, haga sentir sus efectos más allá de su *hinterland* inmediato. El área que recibe la influencia directa de la demanda tiende a modernizarse, en desmedro de las áreas más alejadas. La carretera panamericana es el más grande esfuerzo de integración regional, necesario para la reorientación de la economía nacional hacia los mercados internos, aunque por su sentido norte-sur (y no hacia los puertos), refuerza el centra-

lismo de Santiago al mismo tiempo que la estrategia de sustitución de importaciones.

Algunas medidas globales, que no formaban parte de una política propiamente tal, fueron tomadas en los años cincuenta: El Ministerio de Obras Públicas crea, en el año 1952, la Dirección de Planeamiento, uno de cuyos objetivos era estudiar una posible división del territorio, con el fin de planificar y coordinar el desarrollo social y económico del país. El resultado fue la creación en 1954 de unidades de planificación llamadas micro-regiones, las que no dieron los resultados esperados. En algunas provincias se habrían creado filiales de algunos ministerios, pero solo la CORFO, a través de sus oficinas locales, jugó un rol en la promoción del desarrollo regional, sobre todo por la vía de la administración de créditos destinados a regiones (Gajardo, 1981).

En el plano científico-teórico dos geógrafos propusieron divisiones regionales: Almeyda Arroyo (1950), divide el país en sectores para poder describir la forma en que se combinan las tres unidades orográficas longitudinales, identificando y distinguiendo varias zonas. Fuenzalida Villegas, en 1952, propone una división muy próxima a la de la CORFO en su *Geografía Económica de Chile* ocho años más tarde, dividiendo el país en seis regiones geoeconómicas: El Norte Grande (provincias de Tarapaca y Antofagasta), el Norte Chico (Atacama y Coquimbo), Chile central (Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Ñuble), Concepción y La Frontera (Concepción, Biobío, Arauco, Malleco y Cautín), Los Lagos (Valdivia, Osorno, Llanquihue) y Los Canales (Chiloé, Aisén y Magallanes)².

En 1953, en el marco de los programas regionales se creó en Arica el primer puerto franco, con el fin de dinamizar y desarrollar la microregión. Evidentemente todas las medidas de acompañamiento no dieron como fruto las condiciones necesarias para un desarrollo más autónomo y sostenido de la región, aunque esta experiencia fue valiosa por la integración público-privada y la participación de la comunidad, en esa época. Posteriormente, desde mediados de los setenta del siglo xx, la política pública militar fronteriza, debilitó los procesos de integración en torno a Arica y permitió el desarrollo de Iquique y su zona franca.

En 1960 la CORFO crea los Institutos CORFO a lo largo del país y ciertas franquicias en otras zonas del territorio. El desarrollo regional, entendida como planificación regional, se pone de moda y se suscitan grandes expectati-

² Esta regionalización tiene aceptación y vigencia hasta el año 1965, fecha en la que se proponen las regiones de planificación de la primera estrategia de desarrollo regional de Chile.

vas pensando en la posibilidad de determinar las prioridades de inversiones por zonas geográficas, a través de una planificación adecuada (Santana, 1977).

Es importante tener en consideración que era la época, en que, desde el punto de vista teórico, predominaba la idea de los polos de desarrollo, inspirada en los aportes de Perroux (1955). La idea central de esta teoría es la existencia en el espacio de un elemento motor capaz de ejercer una acción sobre su medio. Al crear nuevos tipos de consumo y de comportamientos económico, desarrollar las necesidades colectivas, hacer aparecer las rentas de localización, el polo de crecimiento modifica su entorno. El hecho grosero pero sólido, afirma Perroux, es que el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; el se manifiesta en los puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; el se expande por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía (Perroux no hace diferencia entre polos de crecimiento y polos de desarrollo, utilizando indistintamente los dos términos). El polo de crecimiento es el motor del desarrollo en el seno de un espacio. Así, todo el arte del desarrollo regional consiste en elegir correctamente la industria clave o la actividad clave (unidad motriz con una capacidad de impulsar (multiplicar), capaz de provocar el desarrollo (Mateaccioli, 1981).

Hasta este momento sólo se puede hablar de política regional implícita, tendiente a resolver problemas específicos de ciertas regiones. Siguiendo el mencionado esquema se crean en el sur del país (Punta Arenas, Puerto natales, Puerto Aysén, Ancud y Castro), franquicias especiales para la importación, con el objetivo de crear por esa vía, polos de crecimiento capaces de permitir el desarrollo de las regiones concernidas. Mas tarde, en 1968, tiene lugar la creación de la Corporación de Magallanes y los Institutos CORFO en Chiloé y Aysén.

DECLINACIÓN DE LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA Y LA IRRUPCIÓN DE LAS REGIONES EN EL MAPA POLÍTICO CHILENO

La industrialización sustitutiva, que resultaba sin complicaciones al principio debido a la existencia, para ciertas ramas de la industria, incipiente de un mercado nacional, se complica de más en más. El principal problema es el agotamiento de esta sustitución “fácil” y lo restringido del mercado interno chileno, sobre todo en un contexto en que los sueldos, al menos los rurales, todavía se pagaban en muchos casos no sólo en dinero sino también en especies.

El sector industrial de bienes de consumo como los textiles, los cueros, la metalurgia liviana y la alimentación entran en crisis debido a la estagnación del poder de compra de las capas de bajos ingresos.

La industrialización sustitutiva tuvo consecuencias que aceleraron las desigualdades entre las regiones. Geisse (1983) demuestra como las industrias se instalan, a causa de las ventajas comparativas, en las grandes ciudades dado que es allí donde encuentran mano de obra barata, demandada por sus productos y economías de escala. Las industrias instaladas en las grandes ciudades ejercen a su vez una cierta atracción, generando un flujo migratorio que refuerza la concentración urbana.

Bajo la administración Frei Montalva, se crea en el año 1966 la Oficina Nacional de Planificación Nacional (ODEPLAN), dependiente de la Presidencia de la República y de rango ministerial. ODEPLAN, encargada del desarrollo regional y del manejo territorial, divide el país (Decreto 1.104 del Ministerio del Interior), en doce regiones de planificación. Este es la primera división del territorio basada en una estrategia de uso del espacio nacional, en el marco de lo que se ha denominado la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado (primera estrategia de desarrollo regional explícita).

Estrategia de desarrollo regional polarizado

El análisis basado en la idea de los polos de desarrollo inspiró numerosas experiencias contemporáneas en el dominio del desarrollo regional. Chile conoció su propia experiencia entre 1964 y 1970. El sistema de planificación establecido en la estrategia aplicada en Chile, se componía de tres niveles independientes (Gajardo, 1981):

- El nivel global tenía como función la coordinación de los trabajos preparatorios (el objetivo era la puesta en marcha del plan nacional de desarrollo socio-económico y la formulación de una proyección de la realidad económica y social a largo plazo).
- El nivel sectorial estaba encargado de regir la preparación de los planes sectoriales a corto y largo plazo. (el objetivo era la elaboración de instructivos técnicos que guiasen a los ministerios y los organismo públicos en la preparación y la coordinación de los planes sectoriales).
- El nivel regional tenía la función de formular los planes de desarrollo para cada una de las regiones de planificación del país, a corto y largo plazo. Debía hacer los estudios metodológicos y crear las normas técnicas para orientar la acción de las oficinas regionales de planificación.

El programa de desarrollo a nivel regional ha sido muy bien definido por Friedmann y Stöhr (1967) quienes señalan que había sido concebido para es-

tablecer una justa relación entre las políticas de desarrollo nacional y las políticas de desarrollo local, pero tenía la pretensión de realizar más que una función de coordinación. Buscaba la posibilidad de establecer las prioridades de inversión regional como un medio de acelerar el proceso de crecimiento económico nacional, y de promover la integración del territorio. Buscaba poner en relación a todas las regiones con el proceso de desarrollo del país, a través de la participación en el proceso de toma de decisiones y la incorporación de nuevos recursos en el sistema nacional de producción, todo prestando atención permanente al desarrollo de las posibilidades de nivel local, que, de otra forma, se podrían deteriorar.

Los criterios de regionalización y el sistema de regiones de planificación tomaron cierto tiempo en materializarse. La estrategia propiamente dicha apareció solamente en 1967, después de dos años consagrados al desarrollo de ideas y conceptos. A partir de los años cincuenta el proceso de desarrollo en Chile se caracterizó por sus continuas interrupciones provocadas por los cambios de gobierno: ninguna de estas estrategias a podido ser desarrollada en el tiempo por una parte y en su continuidad por otra parte. Gajardo (1981) por ejemplo habla de discontinuidad estratégica.

En este período se comienza a utilizar conceptos como descentralización, inequidades y desequilibrios regionales, etc.

Si bien los criterios utilizados para regionalizar fueron bien variados, al menos al nivel del discurso, la idea central era reagrupar las 25 antiguas provincias en regiones susceptibles de planificación y capaces de generar un desarrollo autosostenido. Cada región debía ser una unidad integrada desde el punto de vista económico, social, administrativo y territorial.

Se intentó activar las regiones a través de la concentración de las inversiones en los polos de desarrollo determinados previamente. Se han identificado cuatro tipos de polos de desarrollo:

- Polos de desarrollo de nivel nacional (Santiago)
- Polos de desarrollo de nivel inter-regional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción)
- Polos de desarrollo de nivel regional (Arica, Iquique, La Serena, Coquimbo, Rancagua, Talca, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas)
- Polos de desarrollo de nivel intra-regional (Tocopilla, Calama, Copiapó, Vallenar, Ovalle, Quillota, La Calera, San Felipe, Los Andes, San Antonio, Rengo, San Fernando, Curicó, Linares, Chillán, Los Angeles, Angol, Ancud, Puerto Aysén y Coyhaique).

La idea era obtener el máximo de beneficio de las inversiones en los polos, a través de economías de escala y de ampliar su influencia dinamizadora hacia las zonas cercanas. De este modo las regiones fueron agrupadas en función de los polos que ya tenían un cierto crecimiento económico y una posición estratégica sobre el recurso transporte. En todos los casos era la capital de una antigua provincia la elegida como polo regional.

Una vez que se completó la tarea de identificar las regiones de planificación, se formuló, a nivel nacional, la política de desarrollo regional: se trataba de identificar las actividades regionales prioritarias y de asignar sus funciones como polos de desarrollo. Es evidente que nos encontramos, siempre, en el plano teórico, en un “esquema de desarrollo desde arriba”. Se asigna a Santiago la función de control y de racionalización del espacio físico de la zona metropolitana de Santiago. Antofagasta, Valparaíso y Concepción tienen como función balancear el crecimiento de Santiago a largo plazo. A Valparaíso se le asignó la función especial de centro de complemento de Santiago. Concepción debía transformarse en centro de atracción de la zona sur y el mismo rol, pero para la zona norte, fue asignado a Antofagasta.

Los polos de desarrollo de orden regional fueron divididos según sus funciones de la siguiente manera:

- Polos de desarrollo en las fronteras: Fue el caso de Arica y Punta Arenas que debían salvaguardar la soberanía nacional y aprovechar las ventajas de su localización.
- Polos de desarrollo regional intermediario: La Serena, Coquimbo y Valdivia fueron definidos como centros de servicio para las zonas entre los polos de orden superior.
- Polos de desarrollo regional: Talca, Temuco y Puerto Montt. Su función era llenar las necesidades generadas por la producción y el mercado regional, en lo que concierne a los servicios de nivel medio de especialización.
- Los polos de desarrollo de desconcentración o complementarios a los polos superiores, como es el caso de Iquique, Rancagua y Osorno.

La práctica de la descentralización se manifiesta solamente en ciertas oficinas regionales pertenecientes a algunos ministerios y otros organismos de la administración pública como CORFO, Ministerio de Urbanismo, Ministerio de Instrucción Pública, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y la Oficina General de Turismo. La autonomía administrativa se manifiesta en el ámbito de la formulación de presupuestos y de líneas de acción a plazo medio. El país estaba dividido en 25 provincias y 250 comunas, más una se-

rie de divisiones del aparato público y privado (regiones, zonas, aires, etc.) que no eran comparables entre ellas y que tampoco correspondía a la división político administrativa, lo que constituía un freno para la planificación regional.

Los instrumentos económicos fueron los más utilizados, especialmente aquellos que incidían en las actividades industriales. Gajardo (1981) identifica dos mecanismos de descentralización industrial: la construcción de parques industriales y las ventajas tributarias. A partir de esos dos mecanismos se intentó orientar la localización de industrias en los polos clasificados como estratégicos. En el caso de los parques industriales se trataba de crear las infraestructuras industriales como alternativas posibles con relación a Santiago. En lo relacionado a las ventajas tributarias directas acordadas por el Estado a ciertas actividades económicas, se trataba en la mayoría de los casos de rebajas de impuestos a las empresas y se favoreció con estas mediadas básicamente a dos polos: Arica y Punta Arenas.

Los mecanismos sobre el sistema urbano eran medidas destinadas a crear y estimular los subsistemas urbano-regionales a través del control de la utilización de suelo de la construcción de viviendas, departamentos y equipamientos sociales. Se propuso reforzar de este modo los subsistemas urbanos de Valparaíso y de Concepción a fin de lograr el objetivo de polarización establecido para esas dos regiones.

La idea de prioridades de inversión por zonas geográficas no pudo cambiar la situación de desigualdades regionales. En 1970 la capital del país absorbía el 68% de los créditos bancarios. Desde el punto de vista demográfico se encuentran las mismas tendencias pues la mayor parte de las regiones disminuye su población en el período comprendido entre 1960 y 1970 mientras que Santiago tiene un crecimiento importante. El crecimiento demográfico del período es absorbido por las grandes ciudades como Santiago y Concepción. A nivel de la participación regional en el Producto Interno Bruto (PIB) este se concentra en la zona metropolitana de Santiago en un 40% en 1960. Otro porcentaje importante se concentra en Valparaíso, la región del Biobío y Antofagasta. Esta situación está ciertamente relacionada con la producción industrial y de los servicios en los tres grandes centros urbanos y a las actividades mineras en el último. En 1970 se repite el mismo esquema acrecentado. Santiago aumenta su participación y concentra el 46% de PIB y la participación de Concepción y Valparaíso disminuye. La concentración de las inversiones públicas en Santiago contradicen de manera manifiesta los objetivos de descentralización de la estrategia. Faltó correspondencia entre la distribución de las inversiones públicas y la estrategia.

Para Boiser (1984) el fracaso de la estrategia se puede explicar por la ineficacia del proceso de formulación, las modalidades de su puesta en marcha y la brevedad de su período de aplicación. También es posible señalar que esta estrategia, concebida para intentar disminuir los desequilibrios regionales, fue elaborada y aplicada desde el centro, sin tener en cuenta la heterogeneidad geográfica que caracteriza al país y que puede, de algún modo, condicionar la aplicación de cualquier plan de desarrollo “desde arriba.”

Estrategia de desarrollo regional integrado

Entre 1970 y 1973, se mantiene la idea de una diferenciación del territorio nacional por zonas, buscando materializar una estrategia diferenciada según las condiciones de desarrollo, pero siempre en la búsqueda de disminuir los desequilibrios regionales. Uno de los hechos más remarcables fue la participación ciudadana, especialmente a nivel campesino, donde se encuentra participación no solamente a nivel de centros de producción, sino que también a nivel de cada una de las unidades político administrativas. La central única de trabajadores tenía presencia en los organismos superiores de planificación del desarrollo nacional, regional y sectorial, y sobre la oficina de Planificación (ODEPLAN). Un segundo hecho importante es la aparición de organizaciones político territoriales y económicas, como los cordones industriales, que tenían como meta la creación de un poder popular sobre sus territorios.

La organización geográfica de las actividades socioeconómicas constituye una estructura en la que las regiones tienen las funciones que responden a los intereses de los grupos políticos. De este modo, las regiones deben cumplir con los roles señalados por el poder central y sigue siendo, por lo tanto, un desarrollo impulsado “desde arriba”. Según Garcés (1972) la estructura espacial chilena debía ser interpretada como el resultado del desarrollo histórico del capitalismo dependiente y en consecuencia las desigualdades regionales no eran más que el producto de las contradicciones generadas por los procesos de desarrollo. La industria se instalaba en un lugar determinado para aprovechar la dinámica territorial diferenciada. Las desigualdades tenían la tendencia a acrecentarse pues el mejoramiento de los equipamientos generaba nuevas ventajas de localización.

En este contexto, el punto de partida de la nueva estrategia de desarrollo territorial era eliminar los factores considerados como determinantes en los problemas del desarrollo regional como la explotación de las riquezas mineras por capitales extranjeros, la utilización irracional de los recursos y la existencia de

una planificación meramente indicativa: La cuestión era, entonces, eliminar esos factores, facilitando la disminución de las desigualdades regionales.

En el caso de la planificación pública esta se amplió considerablemente respecto del período anterior a través de la nacionalización del cobre, la profundización del proceso de reforma agraria, la nacionalización de la banca y la compra o intervención de un cierto número de empresas e industrias.

La creación de un comité ODEPLAN-CUT constituyó la puesta en marcha de una organización técnica y política en la gestión de la planificación. El mismo esquema de participación fue reproducido en las oficinas regionales de planificación (ORPLAN).

Solamente en 1972 se precisó la función de la planificación regional al publicarse la estrategia denominada “Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo” (Bedrack, 1974), que debía, entre otras funciones, contribuir al traspaso de los objetivos globales de desarrollo económico y social al nivel regional; definir los roles de las regiones buscando la armonía entre los intereses locales y regionales y los objetivos; construir un marco de referencia para la acción de los organismos de decisión regional descentralizados; entregar la verdadera dimensión del desarrollo regional y racionalizar la utilización de los recursos financieros y humanos en función de los objetivos globales de desarrollo.

Definida así, la función regional debía ser relacionada con la planificación nacional de acuerdo con los siguientes principios:

- El desarrollo regional debía ser un componente del desarrollo nacional.
- En el proceso de transición hacia la nueva economía, era la planificación nacional la que debía determinar las prioridades regionales siempre considerando que uno de los objetivos más importantes era la disminución de las desigualdades regionales.
- El desarrollo nacional y regional era un proceso por medio del cual las modificaciones de la actual estructura espacial era el objetivo a largo plazo.

A partir de estos tres puntos se comprende el principal objetivo del desarrollo regional integrado: la modificación de las estructuras económicas regionales en función de las nuevas necesidades de producción, del aumento de la demanda de los más pobres, la descentralización del crecimiento demográfico y los flujos migratorios, la creación de nuevos empleos en las regiones, la explotación de recursos poco o no utilizados, la obtención de un desarrollo regional armonioso en el cual cada región contribuía al desarrollo nacional de acuerdo a sus posibilidades (ODEPLAN, 1971).

No obstante, los tres puntos mencionados demuestran que nos encontramos una vez más en presencia de un esquema de planificación “desde arriba”.

Todo estaba subordinado al desarrollo nacional y difícilmente la participación ciudadana habría podido contrarrestar las decisiones o integrar los intereses locales o regionales después de la partida de los planes.

Para la estrategia de desarrollo regional integrado las desigualdades regionales y la centralización eran un freno para la utilización plena y racional de los recursos naturales y de la infraestructura. El país estaba dividido en tres grandes zonas:

- La zona norte caracterizada por una débil densidad de población y por su concentración en un sistema transversal de centros poblados.
- La zona central o “corredor de desarrollo” donde se encuentran las mejores condiciones de habitabilidad, por lo tanto las más altas densidades de población junto con los índices más elevados de dispersión y un sistema de centros poblados bien estructurados. Esta zona contiene más del 90% de la población y de la industria del país. Se localiza entre la provincia de Coquimbo hasta la de Chiloé.
- La zona austral muy poco poblada, con densidades de población incluso más débiles que la zona norte. Su población se encuentra concentrada en pocos centros aislados entre sí y con dificultades de comunicación por las características geográficas de la región.

Esta estrategia propone una integración norte sur en la cual el corredor de desarrollo debe jugar un rol importante en la incorporación de las zonas extremas. La integración al interior del “corredor de desarrollo” se estima también necesaria pues debería incorporar y transformar las conexiones transversales y consolidar una estructura urbana jerarquizada. Lo anterior permitiría el desarrollo de los centros industriales y de servicio, complementarios a Santiago, como también el aumento y la diversificación de los empleos regionales y por consecuencia la alteración de los flujos migratorios hacia Santiago.

Respecto de las ciudades la estrategia propone:

- Los centros urbanos localizados en el “corredor de desarrollo” deberán cumplir funciones de producción, elaboración y utilización de los recursos naturales, al mismo tiempo que recibir los flujos migratorios dirigidos hacia las áreas metropolitanas y absorber su propio crecimiento demográfico.
- En las zonas norte y austral el esfuerzo debe estar dirigido a reforzar aquellos centros industriales en los cuales las prestaciones de servicios deberán ser mejoradas.

- Los ejes La Serena-Coquimbo, Concepción-Talcahuano y Valdivia-Osorno-Puerto Montt, deberán asumir un crecimiento demográfico debido a su rol descentralizador en relación a Santiago.

Esta estrategia de desarrollo regional pretende crear un sistema regional de centros urbanos, una suerte de continuidad del sistema jerarquizado de polos de desarrollo. El sistema de centros urbanos es importante para esta estrategia pues son el centro de los intercambios económicos y sociales y en ellos pasan los flujos de mercaderías, de personas y de información. El objetivo del sistema de centros urbanos es contribuir al desarrollo de todo el sistema a partir de una oferta de empleo acorde con la demanda, ayudar a disminuir la dependencia al centro metropolitano y a reducir la dispersión de la población rural con el objetivo de evitar los déficit de servicios e intentar eliminar poco a poco las diferencias urbano rurales, todo con el propósito de obtener una distribución más racional de la población en el territorio. No obstante, el corto tiempo de implementación de esta estrategia impide un diagnóstico que visualice sus logros y evalúe sus deficiencias.

El impacto territorial de la apertura económica y la estrategia de la regionalización

A mediados de la década de los setenta se inició una profunda transformación de la política económica estableciéndose un modelo de desarrollo fundado en la doctrina del libre mercado. En este sentido, en contraposición con el estilo de sustitución de importaciones, la nueva estrategia de desarrollo buscaba el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior.

Las medidas características del nuevo modelo de desarrollo fueron la reducción sustancial de las protecciones arancelarias, el incentivo a la participación de capitales extranjeros en la economía interna, el retroceso de la participación del Estado en el desarrollo productivo del país y la progresiva privatización de las empresas originadas en el período de sustitución de importaciones.

La nueva visión del desarrollo fomentó la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas. En este sentido, la explotación de los recursos naturales era, potencialmente, el más importante de los productos con que el país podía competir en el exterior. Se estimuló, entonces, el desarrollo de una economía primario exportadora sustentada en la

minería del norte, la fruticultura del centro, la silvicultura del sur y la pesca a través de todo el territorio marítimo nacional. Hacia 1993 la composición sectorial de las exportaciones se componía en un 43,8% en la minería, 13,8% en productos ligados al sector forestal, 11,4% a los productos derivados de la pesca y en un 11% al sector frutícola (Camus y Hajek, 1998).

Entre 1975 y 1982 se produjo la quiebra de 2.748 empresas nacionales, la mayor parte de las cuales correspondía a las industrias que antaño estaban protegidas por el modelo de sustitución de importaciones y que con la apertura no lograron competir con los productos importados. Asimismo la participación de la industria en el PGB cayó desde un 25% en 1975 a cerca de un 22% en 1982 y el índice de empleo industrial bajó desde 100 en 1975 a 81,6 en 1981 (De Mattos, Soler y Sabatini, 1995).

Antonio Daher (1990) ha planteado que el ajuste económico en Chile generó un ajuste territorial que en rigor ha sido una verdadera revolución para las regiones. Para Daher el ritmo de la concentración demográfica en Santiago declina persistentemente. La brecha entre las tasas de crecimiento de la capital y del país se redujo a sólo un tercio en veinte años. Así, lo que no se había logrado en veinticinco años de planificación habría sido posible mediante la economía de mercado, la apertura al exterior, el fomento exportador, el sector privado, la inversión extranjera: mientras Santiago ha disminuido su crecimiento el resto de las regiones del país creció aceleradamente. De este modo, el Estado, persiguiendo equilibrios macroeconómicos, terminó reduciendo los desequilibrios regionales.

Carlos De Mattos (1998) reconoce que en una primera etapa efectivamente se observó una atenuación de la tendencia hacia la concentración territorial en el Área Metropolitana de Santiago y cierta intensificación de movimientos de población hacia algunas ciudades de porte medio, vinculadas a áreas en las que se desarrollaban actividades para la exportación. Sin embargo, los cambios que comenzaron a producirse con la consolidación del proceso de reestructuración, aportarían elementos de juicio que permiten cuestionar la validez de estas conclusiones y establecer la reactivación de la economía metropolitana y la recuperación de la concentración territorial de la industria. Al culminar el proceso de reestructuración y globalización en Chile, la aglomeración metropolitana emergente se había constituido en el lugar de emplazamiento básico de las principales actividades del sector terciario moderno y en particular de los servicios financieros; de un porcentaje mayoritario de la nueva industria y en especial de la más dinámica y con mayor capacidad innovadora; el mercado principal para productos e innovaciones globales y la residencia de los sectores más modernos y de mayores ingresos de la sociedad nacional.

En consecuencia, el modelo primario exportador habría, al menos, mantenido la concentración de la población en Santiago. En efecto, mientras en los años ochenta la población del país en su conjunto se incrementó en un 16,8%, la de la Región Metropolitana aumentó en un 19,7%, con lo que la población residente en la región capital alcanzó al 32,2% del total nacional, mientras que en 1970 Santiago contenía el 30.7% de la población del país. En este contexto, si bien el ritmo de las migraciones rurales urbanas ha sido menor que en el período de sustitución de importaciones, debe tenerse en cuenta que la expansión vegetativa involucra ahora a los millones de habitantes que ya se encontraban en la capital. Además, debe tenerse en cuenta que de los 10 centros poblados en el rango de 20.000 a 50.000 habitantes, cuyas tasas de crecimiento anual superó a la tasa del promedio nacional durante el período 1970-1982, seis de ellos, Peñaflor, Talagante, Melipilla, Limache, Los Andes, La Calera y Melón, se encuentran ubicados en las cercanías de Santiago y Valparaíso. Asimismo, Rancagua es una de las ciudades que han experimentado una de las más elevadas tasas de crecimiento en el rango de ciudades con poblaciones superiores a 100.000 habitantes, lo cual permite evidenciar un incipiente proceso de concentración desconcentrada en la denominada Macro Zona Central o Región Urbana Central, constituida por un conjunto de ciudades medias y áreas rurales articuladas en torno a Santiago.

Desde el punto de vista del desarrollo regional, durante la dictadura militar la estrategia en esta materia adquiere la denominación genérica de “la regionalización” y se enmarca en un discurso fundacional, destinado a cambiar los destinos del país³.

Hasta ese momento, el Estado chileno no había creado regiones político administrativas propiamente tal, aunque se había avanzado en varios frentes (incluida la definición de regiones de planificación). Durante los primeros años de la administración Pinochet (1973-2000) no solo se crearon las regiones sino que se les dotó de una autoridad responsable (el Intendente Regional) quien se apoyaba en un una suerte de consejo consultivo (el COREDE), que apoyaba en su gestión.

Otra de las contribuciones importantes que tuvo lugar en esta época, se relaciona con la uniformización de la mirada territorial de las distintas agencias y servicios del Estado, quienes adoptan la misma “zonificación” que resulta de la nueva grilla político-administrativa regional.

³ “Chile hacia un nuevo destino” es el título del principal texto de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA).

Se instala además, una estructura desconcentrada regionalmente de ministerios y servicios⁴ con solo algunas excepciones. Se crea un fondo especial destinado a la compensación de los desequilibrios regionales⁵, aunque todas estas medidas al ser aplicadas durante un régimen autoritario, tuvieron un efecto limitado por la naturaleza del régimen.

Desde el punto de vista económico, el desarrollo de las regiones se concibe sustentado en su capacidad de responder a las señales externas, poniendo por tanto énfasis en las ventajas comparativas de los distintos territorios regionales. El enfoque teórico de apoyo, corresponde a la denominada teoría de la base económica.

LA LIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL ORDENAMIENTO DE LAS ÁREAS URBANAS

La liberalización económica implementada en el período se expresó en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, en la que se estableció que el suelo urbano no era un recurso escaso y que su aparente escasez era consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas vigentes y las condiciones de oferta y demanda del mercado. En consecuencia, se propuso eliminar las restricciones al crecimiento de las áreas urbanas impuestas por la planificación en el pasado. En este sentido, el Decreto Supremo N° 420 de 1979 estableció la modificación del Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960, suprimiendo las regulaciones urbanas y estimulando el crecimiento de las áreas urbanas según el mercado, lo que en definitiva estratificó aún más la ciudad. Paralelamente los planes comunales realizados en el período tuvieron el objetivo de eliminar los controles preexistentes, tales como reservas de uso de suelo y previsiones de crecimiento (Rodríguez, 1985).

Ello permitió que hacia 1980 el sector financiero reconociera en Santiago una de sus esferas privilegiadas de inversión inmobiliaria, donde los precios parecían elevarse a un ritmo mayor que la productividad del sector de la construcción. La realización de grandes proyectos inmobiliarios, las crecientes inversiones en construcción habitacional y comercial, y la compra de grandes

⁴ Creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y de las Direcciones Regionales de diversos servicios.

⁵ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a establecer una suerte de compensación de las disparidades del desarrollo en el territorio, basándose en criterios asociados a la pobreza, dispersión de población e incluso, distancia a Santiago (al menos en la primera etapa del fondo).

paños de suelo en las áreas de expansión urbana evidenciaban el aumento de las ganancias rentistas dentro del sector y las tendencias a la segregación espacial de la ciudad (Donoso y Sabatini, 1980).

Asimismo, en 1980 se aprobó el Decreto Ley N° 3.516 que permitió la subdivisión mínima de predios rústicos a media hectárea. Esta norma ha sido criticada por los urbanistas pues ha permitido la formación de parcelas de agrado o viviendas en terrenos agrícolas, lo que ha implicado la expansión de las áreas urbanas fuera de los límites de la ciudad, ampliando considerablemente el tamaño de ésta y subutilizando terrenos aptos para la producción económica.

Por otra parte, los programas de erradicación y radicación de campamentos y de sitios semiurbanizados también han sido instrumentos del deterioro ambiental y de la segregación espacial de la ciudad, pues se concentró la pobreza en áreas periféricas incorporándose 431 hectáreas de suelos agrícolas (Larraín, 1987). Uno de los resultados más notables de este movimiento de habitantes al interior de la ciudad, fue el traslado masivo de pobladores a las comunas de La Pintana, Puente Alto, San Bernardo, La Granja y Peñalolen, las cuales adolecían de la infraestructura adecuada. En este contexto, es posible plantear que en estas comunas se ha concentrado la extrema pobreza metropolitana. Además hay que señalar que las familias trasladadas sufrieron el desarraigo de su entorno habitual posibilitando la quiebra de las organizaciones de base formadas por los pobladores (De Ramón, 1992).

El crecimiento en extensión de la ciudad de Santiago ha implicado la pérdida de funcionalidad de la ciudad, lo que se ve reflejado, por ejemplo, en el progresivo aumento de los tiempos de viaje, en la contaminación atmosférica y acústica. La ciudad es descrita como segmentada, asediada, enrejada, vigilada, privada, segregada, no planificada e insegura. La diversidad de problemas relacionados a la liberalización del mercado de suelo urbano provocó algunos cambios en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, aprobados por Decreto Supremo N° 131 de marzo de 1985. La nueva "política ajustada" declaró explícitamente que el suelo urbano era un recurso escaso y que por lo tanto debía estar sujeto a la planificación.

En todo caso hay que considerar que el crecimiento periférico expansivo ha sido persistente en Santiago desde la pos guerra. Bajo el predominio cultural del concepto ciudad jardín y la racionalidad cortoplacista de rebajar costos del suelo, la actividad inmobiliaria privada, así como los programas de vivienda, servicios e infraestructura del Estado han producido una ciudad con densidades persistentemente bajas que no alcanzan los 100 habitantes por hectárea. Este es un fenómeno que se intentó revertir a partir de la aprobación

del Plan Regulador Intercomunal de Santiago que consideró elevar las tasas comunales de densidad de la ciudad.

Los Gobiernos Regionales en escena

El Estado instala, luego del retorno a la democracia, los Gobiernos Regionales (GORE), cuyo propósito fue hacer avanzar al país hacia una estructura de gobierno y administración con expresión concreta en el nivel regional, que viniese a completar las acciones destinadas a democratizar los municipios y a desplazar desde el Estado central hacia estos dos niveles subnacionales, una parte del poder radicado hasta ese momento en el primero (Arenas, 2007).

Se diseña también un proceso destinado a elevar el porcentaje de Inversión de Decisión Regional (IDR), a través de la creación de varios instrumentos complementarios⁶. La Administración Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se propone pasar la IDR desde el 21% existente al inicio de su mandato, hasta un 42% al final del mismo. Se concretan además, numerosos esfuerzos por transferir responsabilidades desde el nivel nacional de ministerios y servicios hacia sus oficinas regionales, a través de los denominados compromisos de desconcentración de ministerios y servicios.

La administración Lagos (2000-2006), no solo se propone elevar el porcentaje de la IDR del 42% alcanzado por el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, hasta superar el 50%, sino además instala un desafío mayor en el tema del desarrollo regional, el que fue explicitado en *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos* (2006). Tal como se afirma en Arenas (2007), era necesario pasar a una estrategia de segunda generación en materia de descentralización y desarrollo regional, con el fin de “transitar hacia la transformación de las regiones en colectividades territoriales, con capacidad real de decidir su futuro, naturalmente, en el marco de un Estado unitario, tal como ocurre en países como España o Francia”.

La transformación de las regiones en verdaderas colectividades regionales pasa por la elección directa de los Consejeros Regionales, la separación de las funciones de administración y gobierno, hasta ahora encarnadas en una sola autoridad en el nivel regional (el Intendente Regional a la vez representante

⁶ Los Convenios de Programación, acuerdos entre uno o mas Gobiernos Regionales con uno o mas ministerios para llevar a cabo determinadas inversiones, introduciendo la pluri-anualidad en la programación financiera y la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), entre otros.

del Presidente de la República en la región y Ejecutivo del Gobierno Regional a través de la Presidencia del Consejo Regional, CORE), la creación de servicios regionales, la instalación de una política para territorios especiales (la que sólo culminó con un estatus especial para Isla de Pascua) y la creación de una administración para las áreas metropolitanas. Significaría también una nueva relación entre el Estado central y las regiones, investidas estas últimas de verdadera autonomía (Arenas, 2007).

La lectura crítica respecto del proceso de descentralización también alcanza a quienes en el pasado no estuvieron disponibles para discutir avances relacionados con la descentralización fiscal o con una mayor autonomía política regional, en un esquema de verdadero traspaso del poder “que les permita (a las regiones) ser reales agentes de su propio desarrollo” (Fundación Jaime Guzmán, 2008).

CONCLUSIONES

El proceso de descentralización se ha centrado fundamentalmente en la modificación de las estructuras del aparato estatal. No obstante, el intento de diseñar una institucionalidad descentralizada a nivel de las regiones, es una aspiración que comienza a tomar forma en el año 1993, con la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Esta ley establece el Gobierno Regional y el Consejo Regional, dotados de personalidad jurídica de derecho público, con autonomía relativa y patrimonio propio.

Sin embargo, la descentralización no ha sido abordada desde una perspectiva de conjunto que permita incorporar disposiciones, instrumentos, programas y recursos en forma coordinada y eficiente a fin de no duplicar esfuerzos o entorpecer la labor de los demás sectores (Estructura desconcentrada del Estado). Hasta el momento se ha respondido a partir de una lógica de negociaciones parciales sobre situaciones particulares. Las soluciones de compromiso surgidas de las negociaciones y las presiones corporativas y políticas han impedido que las decisiones apunten en la misma dirección y por lo tanto faciliten la acción de los mecanismos y agentes del desarrollo.

Se critica también la escasa atención de los actores involucrados en el proceso. Los niveles subnacionales son “informados” de las decisiones del Gobierno Central, cuyo “peso” e influencia es constante y se hace sentir. Esto ha generado distintos grados de compromiso y reacciones antagónicas hacia los esfuerzos de descentralización que ha impulsado el Estado nacional. Entre las tensiones no resueltas encontramos la tradición centralista del “aparato bu-

rocrático”, la tendencia a privilegiar los procedimientos y la legalidad por sobre los resultados, la aplicación de soluciones comunes para problemas diversos y la falta de coordinación y articulación entre los distintos entes de administración públicos. La falta de confianza en los cuadros regionales y los temores a ver disminuidas las esferas de poder impiden el traspaso efectivo de las responsabilidades, la gestión y el poder. En este contexto, el Estado central debe realizar un esfuerzo para comprender y reconocer que la gestión regional y local es un método eficiente de asignación de recursos y de desarrollo de nuevas iniciativas, al mismo tiempo que permite acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Por su parte la institucionalidad pública regional no ha logrado articularse y aparece atomizada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial. El sector público se coordina escasamente entre sí y menos lo hace con el sector privado, quienes a su vez se encuentran poco comprometidos con los temas y asuntos relacionados al desarrollo regional. Tampoco los municipios tienen grandes posibilidades de diálogo en el debate sobre el desarrollo regional. El sistema de gestión y la relación entre los actores es por lo tanto débil. Existe, en general, un contexto refractario a la innovación y al cambio. En el papel, la Ley sobre Gobierno y Administración Regional entrega al Gobierno Regional el papel de agente del desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, y le asigna como función la elaboración y aprobación de políticas y planes y programas que tengan relación con el desarrollo de la región, funciones referidas al ordenamiento del territorio y al fomento productivo. Sin embargo ha sido en el área de la administración de la inversión pública regional, a través de la asignación de los recursos que implican instrumentos como el FNDR, ISAR e IRAL, donde el Gobierno Regional ha asumido protagonismo, demandando todo su tiempo y atención.

Los principales problemas del proceso de descentralización es la falta de claridad de las funciones del Gobierno Regional, que comparte muchas atribuciones con otras reparticiones del gobierno central, los cuestionamientos sobre la legitimidad y representatividad de los intendentes y los consejeros regionales, la ausencia de los actores sociales y la falta de control ciudadano.

Uno de los logros alcanzados es que lentamente la problemática de la descentralización del Estado y el desarrollo de las regiones se ha legitimado y comienza a ser una demanda de los diversos actores regionales. A través de un proceso gradual, pero sostenido, que comienza a dar sus frutos, trascendiendo paulatinamente los aspectos institucionales y normativos, dotando a las regiones de mayor identidad y vitalidad. Se han llevado a cabo importantes proyectos de inversión que presentan impactos positivos evidentes hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin embargo, la impre-

sión generalizada es que se avanza con lentitud y que no hay voluntad política para profundizar el proceso de descentralización.

Las regiones presentan dificultades de gestión de toda índole en su administración. Más complejo aún es el problema de la construcción de una identidad regional que integre las diversas realidades y proyecte una imagen compartida, más aun en un escenario donde las funciones están delimitadas confusamente o bien faltan atribuciones. La descoordinación, la desconfianza y las dificultades para generar acuerdos y consensos entre los distintos agentes hacen duplicar los esfuerzos y perder eficacia.

El doble papel de los intendentes quienes son a la vez la máxima autoridad del Gobierno Regional y representantes directos del Estado central, favorece los mandatos contradictorios, especialmente cuando la región no está de acuerdo con los lineamientos del poder ejecutivo. El Consejo Regional enfrenta críticas derivadas de la elección indirecta de sus miembros, lo que le resta legitimidad y representatividad en la comunidad regional. Además, los críticos señalan que la falta de tiempo y capacidad técnica de los miembros del Consejo Regional, incide significativamente al momento de asignar los recursos.

No es posible, entonces, afirmar que Chile es un país descentralizado, a pesar de los avances y esfuerzos realizados en la última década. Las regiones carecen de identidad, autonomía, capacidad de gobierno y posibilidades de desarrollo endógeno. Más bien las regiones siguen dependiendo del centro, sus autoridades no cuentan con la legitimidad que requieren sus cargos y los demás actores regionales, como los empresarios y las universidades, son interlocutores débiles o desinteresados en la construcción de un proyecto regional (Las dos nuevas regiones recientemente creadas no escapan a esta situación). La participación ciudadana no es suficiente y la lógica sectorial parece imponerse sobre la lógica regional.

Recibido: 16/12/2008

Aceptado: 03/03/2009

BIBLIOGRAFÍA

- Almeyda Arroyo, E. (1950): *Geografía Económica de Chile*, Texto refundido, Capítulo 1: Los factores naturales. Santiago de Chile.
- Arenas, F. (1998): "El ordenamiento del territorio en el marco de la planificación regional" en *Revista de Geografía Norte Grande*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 25, pp. 55-61. Santiago.

- Arenas, F. (2001): "El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación" En *Ordenamiento del Territorio en Chile: Desafíos y Urgencias para el tercer milenio*. F. Arenas y G. Cáceres (Editores). Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, julio 2001. pp. 201-214.
- Arenas, F. (2007): Sueños para el 2050. Dossier Descentralización *Revista Universitaria* N° 96, PUC, pp. 52-58. Santiago, noviembre de 2007.
- Aydalet, Ph. (1985): *Economie régionale et urbaine*. Collection Economía. Ed. Económica, París.
- Bedrack, M. (1974): "La estrategia de desarrollo espacial en Chile. (1970-1973)". Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- Boiser, S. (1984): "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional". En: *Estudios de Economía*, Vol.1, N°1, Portugal.
- Camus, P. y Hajek, E. (1998): *Historia Ambiental de Chile*. Santiago.
- CONARA (1976): "Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa y el proceso de regionalización", Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Santiago: Chile.
- Daher, A. (1990): ¿Qué hacer con Santiago? En *Ambiente y Desarrollo* Vol. VI, N° 3, CIPMA, Santiago.
- De Mattos, C. (1998): "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa". En *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*, C. De Mattos, Hiernaux, D y D. Restrepo (Compiladores). Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile. pp. 42-70.
- De Mattos, C., Soler, F. y Sabatini, F. (1995): "Globalización, Territorio y Ciudad: el caso de Chile". Documento de Trabajo, IEU, Serie Azul, N° 7.
- De Ramón, A. (1992): *Santiago de Chile, 1541-1991*. Mapfre.
- Donoso, F. y Sabatini, F. (1980). "Santiago: Empresa inmobiliaria compra terrenos". En: *EURE*, Vol. VII, N° 20 (26-57).
- Fernández, M. A. (1994): "Impacto del capital mercantil británico en Chile (1850-1880)". En *Proposiciones* Vol.24. Santiago de Chile, Ediciones SUR. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=262>. [Consultado en: 09-11-2008].
- Friedmann, J. y Stöhr, W. (1967): "The uses of regional science: policy planning in Chile". *Papers of Regional Science Association*. Vol. XIII.
- Fuenzalida Villegas, H. (1952): La conquista del territorio y la utilización de la tierra durante la primera mitad del siglo xx. En *Desarrollo de Chile en la primera mitad del siglo xx*. Santiago. Obtenido desde: <http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/uchile/desarrollochile01/> [Consultado en: 02-11-2008].
- Fundación Jaime Guzmán (2008): *Creación de nuevas regiones. ¿Acierto en la búsqueda de mayor descentralización? Ideas y propuestas*, N° 14, 9 de septiembre de 2008.
- Gajardo, R. (1981): *Problemas de la organización espacial en Chile en el período 1930-1973*. Disertación inaugural para obtener el grado de Doctor en Filosofía. Presentada en la Universidad de Zurich, Facultad de Filosofía II, Zurich.

- Geisse, G. (1983): *Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile*. El Colegio de México, PISPAL, México.
- Goycolea, M. (1942): *Colonización de Magallanes y Aysén*. Santiago, 1942.
- Guerrero, R. (1984): "L'aménagement du territoire au Chili". En: *L'aménagement du territoire Cahier VIII, l'aménagement du territoire en Amérique latine*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1984.
- Jobet, J. C. (1955): *Ensayo crítico del desarrollo económico y social de Chile*. Santiago.
- Mateaccioli, A. (1981): *Diversité régionale et cohérence nationale*. Ed. Economica, París.
- ODEPLAN (1971): "Antecedentes y criterios para la formulación de la política de desarrollo regional". Oficina de Planificación Nacional. Santiago: Chile.
- Perroux, F. (1955): "Note sur la notion de polo de croissance". En: *Économie Appliquée* N° 1-2.
- Penouil, M. (1970): "Poles de développement en régions sous-développées et en pays sous-développés". *Social Science Information*, vol. IX, N° 3.
- Pinto, J. (1994): "Permanencia del modelo primario-exportador en Chile". En *Proposiciones* Vol. 24. Santiago de Chile, Ediciones SUR. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=450>. [Consultado en: 09-11-2008].
- Rodríguez, A. (1985): "Poder en la Ciudad: Crítica a la planificación tecnocrática". En: *Pensamiento Iberoamericano* N° 7: 233-234.
- Sabatini, F. (1979): *Modalidades de captación de renta de la tierra en Santiago durante los últimos cien años*. Santiago.
- Santana, R. (1977): "Etat et regionalisation en Amérique Latine: le cas du Chili". In: *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*. Presses Universitaires de France. Coll. Tiers Monde, IEDES, París.
- Sepúlveda, S. (1984): *El trigo chileno en el mercado mundial*. Editorial Universitaria, Santiago.
- SUBDERE, (2001): *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Trachen, A. (1985): *Développement et dynamique de l'inégalité*. Ed. Economica, París.
- Villagrán, J., Hidalgo, R. y Núñez, A. (1997): "Políticas Públicas y Ocupación de Territorio en la XI región de Aysén". En: *Norte Grande*, 24, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Villalobos, S. et al. (1984): *Historia de Chile*. Col. Imagen de Chile. Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Vitale L. (1980): *Interpretación marxista de la historia de Chile III. Los decenios de la burguesía comercial y terrateniente (1831-1961)*. Obtenido desde: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/obras.htm [Consultado en: 09-11-2008].

RESUMEN

Las regiones chilenas tienen una historia que se remonta a varias décadas, desde los primeros intentos de establecer una regionalización en Chile en los años cincuenta, hasta la instalación de los denominados Gobiernos Regionales el año 1993. Sin embargo, la lectura crítica del proceso de regionalización y sobre todo de la descentralización, muestra que más allá de los innumerables avances, todavía estamos lejos de representar como país, un modelo de estado unitario desconcentrado. En este trabajo se revisan los hitos más importantes del desarrollo institucional chileno a la escala regional, con el fin de establecer el nivel de avance y los desafíos pendientes del país en esta materia.

PALABRAS CLAVE: regionalización; desarrollo institucional-Chile.

ABSTRACT

The Chilean regions have a history that dates back several decades since the first attempts to establish regionalization in the fifties, until the Regional Governments were installed in 1993. Nevertheless, the critical reading of the regionalization process and decentralization show that beyond many advances, we are still far from representing a country with a unitary decentralized state model. In this work, the most important milestones of the Chilean institutional development are revised at a regional scale, in order to establish the level of advance and the overdue challenges on this subject in the country.

KEY WORDS: regionalization; institutional development in Chile.

RÉSUMÉ

Les régions chiliennes ont une histoire qui date depuis les premières tentatives d'établir une régionalisation dans les années cinquante, jusqu'aux Gouvernements Régionaux installés en 1993. Cependant, la lecture critique du procès de régionalisation et de décentralisation, montre qu'au-delà des progrès, on est encore loin de représenter comme pays, un modèle d'état unitaire déconcentré. Dans ce travail on révisé les accomplissements plus importants du développement institutionnelle chilien en dimension régional, avec l'objectif d'établir le niveau d'avance et les défis du pays dans ce sujet.

MOTS CLÉS: régionalisation; développement institutionnel an Chilié.